

TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP URGENSI PENERAPAN *FAST TRACK LEGISLATION* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

SKRIPSI

Oleh

Natasya Triamanda Fahrishah

NIM. C74219058



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
JURUSAN HUKUM PUBLIK ISLAM
PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
SURABAYA
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Natasya Triamanda Fahrishah
NIM : C74219058
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Tata Negara
Judul : Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Urgensi Penerapan Fast Track Legislation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 23 Juni 2023

Saya yang menyatakan,



Natasya Triamanda Fahrishah

NIM. C74219058

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Natasya Triamanda Fahrisah

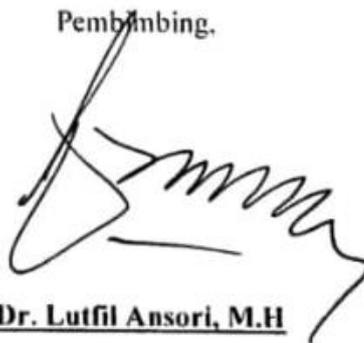
NIM. : C74219058

Judul : Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Urgensi Penerapan Fast Track Legislation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

telah diberikan bimbingan, arahan, dan koreksi sehingga dinyatakan layak, serta disetujui untuk diajukan kepada Fakultas guna diujikan pada sidang munaqasah.

Surabaya, 23 Juni 2023

Pembimbing,



Dr. Lutfil Ansori, M.H

NIP. 198311132015031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Natasya Triamanda Fahrishah

NIM : C74219058

telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada Senin, 10 Juli 2023, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

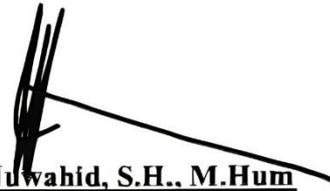
Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



Dr. Lutfil Ansori, M.H.
NIP. 198311132015031001

Penguji II



Dr. Muwahid, S.H., M.Hum
NIP. 197803102005011004

Penguji III



Dr. Riza Multazam Luthfy, M.H.
NIP. 198611092019031008

Penguji IV



Mukhammad Nur Hadi, M.H.
NIP. 199405162022031001

Surabaya, 10 Juli 2023

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Surabaya



Dr. Hj. Suqiyah Musafa'ah, M. Ag.

NIP. 196303271999032001

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : NATASYA TRIAMANDA FAHRISAH
NIM : C74219058
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : natasyafahrisah@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP URGENSI PENERAPAN
FAST TRACK LEGISLATION DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 18 Juli 2023

Penulis



(NATASYA TRIAMANDA FAHRISAH)

ABSTRAK

Mekanisme *fast-track legislation* merupakan hal baru bagi masyarakat Indonesia karena belum ada aturan hukum yang jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun, dalam praktek pembuatan legislasi mekanisme ini seolah dijalankan. Hal ini patut menjadi perhatian besar disebabkan praktik pembentukan undang-undang memunculkan beberapa produk legislasi yang problematis. Dengan melihat fenomena legislasi pada pertengahan tahun 2019 menunjukkan proses rumitnya legislasi di Indonesia. Seperti halnya pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang dilalui dengan legislasi kilat, minim transparansi serta nonpartisipatif. Hal ini memicu pertanyaan publik terkait urgensi penerapan mekanisme ini di Indonesia, sehingga menarik apabila dilakukan kajian lebih mendalam. Skripsi ini menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yakni: (i) Bagaimana bentuk penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia? (ii) Bagaimana tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang mengkaji berdasarkan pencarian bahan hukum kepustakaan, dokumen hukum yang sesuai dengan isu hukum. Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan antara lain bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan berkaitan dengan topik penelitian. Adapun bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal hukum dan karya ilmiah lain yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deskriptif analisis.

Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa bentuk praktik *fast track legislation* yang diterapkan di Indonesia tanpa adanya peraturan yang mendasari telah berimplikasi pada pembentukan undang-undang yang problematis. Terlihat pada proses legislasi Undang-Undang Cipta Kerja yang melalui proses pembahasan secara cepat yang menyebabkan kecacatan formil hingga substansinya. Urgensi penerapan mekanisme ini berpotensi dapat diadopsi dalam pembentukan undang-undang terlebih untuk merespon keadaan tertentu yang mendesak, diperlukan peraturan tersendiri dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait mekanisme *fast track legislation*. Penerapan *fast track legislation* sesuai dengan *Fiqh Siyāsah*, bahwa cenderung mendatangkan kemaslahatan daripada kemafsadatan dibuktikan dengan sifat *fast track legislation* yang responsif terhadap permasalahan masyarakat serta syarat mekanisme *fast track* sesuai dengan prinsip keadilan dalam Islam, dengan berpegang pada prinsip *jalb al-māṣālih wa dar'u mafāsīd* serta menganut asas *siyāsah tashri'iyah*.

Sejalan dengan kesimpulan di atas maka diperlukan penelitian lebih lanjut terhadap mekanisme *fast track legislation* agar dapat diadopsi dalam pengaturan tersendiri dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERNYATAAN PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TRANSLITERASI	xi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Dan Batasan Masalah	9
C. Rumusan Masalah.....	11
D. Tujuan Penelitian	11
E. Kajian Terdahulu	11
F. Definisi Operasional.....	14
G. Metode Penelitian	16
H. Sistematika Pembahasan	20
BAB II. TINJAUAN UMUM FIQH SIYĀSAH DAN PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	22
A. Teori <i>Fiqh Siyāsah</i>	22
1. Definisi <i>Fiqh Siyāsah</i>	22
2. Objek Kajian.....	24
3. Sumber hukum <i>Fiqh Siyāsah</i>	27
B. <i>Siyāsah Dustūrīyah</i> dan Teori <i>Siyāsah Tashri'īyyah Shar'īyah</i>	28
1. Definisi <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	28

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang menjadi dasar legalitas untuk segala elemen negara, terutama bagi mereka para penyelenggara negara guna menjalankan tugas dalam melaksanakan dan mengelola negara. Indonesia sendiri pada dasarnya merupakan negara hukum maka tidak terlepas bahwa segala kehidupan dalam berbagai bidang bernegara dan bermasyarakat membutuhkan hukum yang diatur dalam sistem hukum nasional. Dapat dikatakan hal tersebut merupakan sebuah pedoman dalam bermasyarakat dan bernegara, maka dalam membentuk suatu aturan dalam hal ini peraturan perundang-undangan membutuhkan perhatian khusus dan terdapat aturan yang jelas serta dalam pembentukannya sesuai dengan prosedur yang ada agar menghasilkan produk hukum yang dapat memenuhi urgensi masyarakat.¹

Wujud perhatian tersebut dibuktikan dengan adanya undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pembentukan undang-undang tersebut merupakan sebuah patokan bagi legislatif dalam membuat aturan hukum yang konsepnya sesuai dengan norma, tata tertib, utuh dan harmonis tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan

¹ Lutfil Ansori, *Legal Drafting* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 12.

yang lain.² Sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam Pasal 20 UUD 1945 bahwa yang mempunyai kuasa dalam membentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat.³ Dengan pedoman Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya disebut UUP3, DPR menjalankan fungsi legislasinya untuk membuat suatu norma hukum berupa undang-undang yang bersifat mengikat bagi warga negara.⁴

Mengingat dasarnya undang-undang termasuk suatu hal yang krusial dalam negara, maka dalam pembentukannya harus memenuhi persyaratan pembentukan, termasuk prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Prinsip kepastian pada hakikatnya masuk dalam syarat bahwa suatu undang-undang dikategorikan baik,⁵ artinya terdapat kepastian bahwa dalam prosesnya terbuka dapat diketahui setiap orang, stabil dalam pembentukannya, mempunyai implementasi yang jelas, sederhana, penegakan dilakukan secara tegas serta kepastian dapat memberikan manfaat.⁶ Dengan demikian prosedur dan proses yang benar dibutuhkan dalam pembuatan undang-undang karena hal demikian yang akan mewujudkan tatanan kehidupan dan perlindungan bagi warga negara.

Apabila melihat prinsip pembentukan undang-undang yang baik tersebut, dalam praktiknya di Indonesia terdapat beberapa undang-undang yang

² Khalid, *Ilmu Perundang Undangan* (Medan: CV. Manhaji dengan Fakultas Syariah IAIN Sumatera Utara, 2014), 25.

³ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 7th ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), 299.

⁵ Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan Perundang Undangan* (PT. Raja Grafindo Persada, 2017), 7.

⁶ Marsudi Dedi Putra, "Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (*Fast track legislation*)," *Maksigama* 15, no. 2 (November 2021): 90.

pembentukannya dinilai tidak sesuai dengan prinsip ataupun prosedur pembuatan yang seharusnya dilampaui jika kriteria undang-undang yang baik ingin terwujud. Terlihat dalam kurun waktu masa jabatan periode kedua Presiden Joko Widodo tepatnya pada Oktober 2019 pertengahan sampai dengan awal Januari 2022, proses legislasi yang telah berjalan banyak menimbulkan kontroversi karena dalam pembentukannya dinilai dalam kurun waktu yang cepat, tergesa-gesa dan dianggap memiliki kualitas yang buruk.⁷

Menurut Roy Gava, suatu sistem pembentukan undang-undang yang dikerjakan dengan tergesa-gesa dan terkesan kilat diklaim tidak dilaksanakan dengan proses deliberasi yang cukup dan hanya disebut sebagai refleksi kerja politik koalisi saja (*coalition politics*).⁸ Adapun beberapa undang-undang yang banyak menuai kontroversi karena dinilai tidak sesuai dengan prosedur dan dianggap menggunakan pola *fast track* yakni Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undnag-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK), Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan

⁷ Maesaroh, "Asal Kebut UU ala Jokowi & DPR, Baru Mulai Langsung Revisi! - Semua Halaman," CNBC Indonesia, accessed January 16, 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221213125534-4-396450/asal-kebut-uu-ala-jokowi-dpr-baru-mulai-langsung-revisi>.

⁸ Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 124, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.

Mineral dan Batubara serta Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.⁹

Undang-Undang KPK dilakukan dengan waktu pengesahan yang relatif cepat yakni hanya 12 hari, dan tidak dilibatkannya pimpinan KPK dalam pembahasan, serta tetap menjadi prioritas meskipun bukan Prolegnas 2019.¹⁰ Kemudian UU Cipta Kerja yang dalam pembentukannya menimbulkan problematika sampai sekarang, karena menggunakan metode yang tidak ada aturan di Indonesia yaitu *Omnibus Law*, serta pembahasan yang sengaja diselipkan pada kondisi pandemik yang minim partisipasi masyarakat. Demikian pula, UU MK yang dibahas dalam kurun waktu hanya tujuh hari disahkan serta dilaksanakan secara tertutup.¹¹ Undang-Undang Minerba dinilai minim transparansi yang mana RUU yang masuk dalam skala prolegnas prioritas 2020 ini tidak dipublikasikan, serta rapat pembahasan RUU Minerba ini tidak terbuka dengan hanya menghadirkan 17 anggota DPR dalam waktu 4,5 jam selesai.¹² Sedangkan undang-undang IKN sendiri dibahas secepat kilat dengan kurun waktu 17 hari dengan partisipasi masyarakat yang minim, hal ini

⁹ C. N. N. Indonesia, "Daftar Regulasi Super Cepat Era Jokowi: UU KPK, Ciptaker, hingga IKN," nasional, accessed January 16, 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220118181513-32-748248/daftar-regulasi-super-cepat-era-jokowi-uu-kpk-ciptaker-hingga-ikn>.

¹⁰ Tim detikcom, "Superkilat, Ini Kronologi 13 Hari DPR-Jokowi Revisi UU KPK," detiknews, accessed January 16, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4709596/superkilat-ini-kronologi-13-hari-dpr-jokowi-revisi-uu-kpk>.

¹¹ Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, and Mei Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding* 10, no. 2 (2021): 188.

¹² Haris Prabowo, "UU Minerba Dibahas Kilat, DPR Manjakan Oligarki Tambang & Istana," *tirto.id*, accessed January 16, 2023, <https://tirto.id/uu-minerba-dibahas-kilat-dpr-manjakan-oligarki-tambang-istana-fr3i>.

dinilai terdapat kepentingan segelintir pihak sehingga kepentingan rakyat terabaikan.¹³

Sebagaimana praktiknya DPR dan pemerintah memiliki kesan bahwa pembuatan undang-undang yang telah dilakukan berjalan dengan kilat, tergesa-gesa dan tanpa adanya alasan yang jelas, memperlihatkan kualitas produk legislasi yang buruk. Terbukti dengan banyaknya undang-undang yang telah disahkan berujung pada meja pengujian di Mahkamah Konstitusi. Bukan hanya penegakan hukum yang dilakukan dengan tata cara yang tepat sekaligus juga pembuatan hukum harus dipastikan dilakukan dengan prosedur yang baik dan benar, oleh karena itu dibentuknya suatu peraturan tanpa dasar dan aturan yang jelas mengenai pembuatan undang-undang secara cepat ini sangat berbahaya.¹⁴

Sesuai dengan prosedur yang tertuang dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 (UUP3) *jo* Undang-Undang 13 Tahun 2022 bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan dengan melampaui lima proses tahapan yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, kemudian pengundangan.¹⁵ Tahapan ini merupakan suatu kewajiban yang tidak boleh dilewatkan dalam membentuk suatu undang-undang, namun dalam undang-undang sendiri tidak ada aturan terkait batasan waktu yang jelas dalam membentuk suatu undang-undang. Hal ini

¹³ “UU IKN Ingkari Konstitusi: Rakyat Minta Pembatalan Lewat Judicial Review,” WALHI, April 1, 2022, <https://www.walhi.or.id/uu-ikn-ingkari-konstitusi-rakyat-minta-pembatalan-lewat-judicial-review>.

¹⁴ Aryanto, Harijanti, and Susanto, “Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia,” 189.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

menimbulkan kesewenang-wenangan oleh pembuat undang-undang untuk menyelesaikan secara cepat dengan sesuai prosedur ataupun tidak.

Fenomena legislasi cepat atau *fast track legislation* sendiri merupakan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang yang dalam hal ini termasuk dalam tahapan pembuatan undang-undang yang dilaksanakan dengan cepat, namun seharusnya dengan tidak melampaui satu tahapan sekalipun.¹⁶ Mekanisme *fast track legislation* sendiri merupakan hal baru di Indonesia dan dapat menjadi terobosan yang menarik. Namun saat ini tidak ada aturan yang menjelaskan terkait pembuatan undang-undang secara cepat tetapi terkesan terdapat penerapan yang menggunakan prosedur *fast track*. Beberapa negara telah ada yang menerapkan prosedur khusus ini, antara lain negara Amerika dengan istilah *expedited, atau fast track legislative procedures*, Inggris dengan istilah *fast track legislation, rapid legislation* atau *instant legislation*, Kolombia menggunakan istilah *fast track procedures*, dan Selandia Baru menggunakan istilah *motion urgency*. Kebanyakan dari negara tersebut menggunakannya dengan alasan keadaan darurat dan lebih efisien tanpa mengesampingkan kualitas produk hukumnya.¹⁷

Negara Inggris sendiri telah menerapkan metode *fast track legislation* ini untuk merespon keadaan darurat sejak tahun 1974. *Fast track legislation* yang diterapkan di negara Inggris merupakan pembentuk undang-undang yang dalam tahap rancangan undang-undang dipercepat dengan melalui setiap

¹⁶ Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," 125.

¹⁷ Chandranegara, 125.

tahap legislasi yang telah menjadi prosedur persyaratan sehingga menjadikannya peraturan undang-undang yang lebih cepat dibandingkan proses biasanya. Artinya rancangan undang-undang yang akan di *fast track* tetap akan melewati tahapan yang sama sebagaimana rancangan undang-undang publik pada umumnya, akan tetapi interval dari masing-masing tahapan serta waktu pembahasan yang dilalui lebih cepat dalam tiap tahapannya. Dalam penerapannya Inggris dinilai mempunyai prosedur yang baik serta dalam perkembangannya terdapat batasan kriteria alasan digunakannya mekanisme ini demi menghindari penyalahgunaan.

Apabila melihat dari sudut kegentingan yang menjadi kriteria penerapan *fast track legislation* di negara Inggris, Indonesia mempunyai konsep yang serupa namun tak sama, hal ini dalam tatanan membentuk Perppu oleh presiden bukan pembuatan undang-undang oleh legislatif yang dijelaskan dalam Pasal 22 UUD 1945 bahwa dalam hal kegentingan yang memaksa presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.¹⁸ Terdapat pula ketentuan bahwa dalam mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik ataupun bencana alam atau keadaan darurat lainnya, presiden dan DPR dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, hal ini terdapat dalam Pasal 23 UU No. 12 Tahun 2011 (UUP3).¹⁹ Ketentuan dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah harus bertindak cepat dan tepat dalam

¹⁸ Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1. Apakah prosedur pembuatan undang-undang dengan *fast track* sesuai dengan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Tidak ada aturan waktu yang pasti dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
3. Mekanisme *fast track legislation* yang seolah diterapkan sedangkan tidak ada aturan yang mengatur di Indonesia.
4. Undang-undang yang melalui proses legislasi kilat padahal tidak ada aturan yang mengatur, banyak menimbulkan kontroversi serta menimbulkan produk yang problematik.
5. Bagaimana konsep *fast track legislation* apabila diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
6. Seberapa penting penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
7. Urgensi penerapan mekanisme *fast track legislation* apabila diterapkan di Indonesia dalam konteks *fiqh siyāsah*.

Dengan adanya identifikasi masalah yang telah dilakukan, agar penelitian ini terfokus pada pembahasan dan lebih spesifik dengan judul di atas, maka penulis membatasi permasalahan yang meliputi:

1. Bentuk penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia
2. Tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan di atas, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dengan adanya penelitian ini untuk menjawab rumusan masalah yang telah dipaparkan penulis dengan jelas, meliputi:

1. Untuk mengetahui bentuk penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

E. Kajian Terdahulu

Dalam upaya menghindari pengulangan penelitian yang sama maka diperlukan kajian terhadap penelitian terdahulu. Kajian Pustaka ini dapat diperoleh dari berbagai sumber yang berisi mengenai ringkasan deskripsi kajian maupun penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terkait permasalahan yang akan diteliti oleh peneliti dan sebagai bahan rujukan

dalam melakukan suatu penelitian. Dalam penelitian karya ilmiah ini terkait tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, hal ini tidak ditemukan judul yang sama. Namun terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki objek yang sama yaitu sebagai berikut:

1. Jurnal oleh Ibnu Sina Chandranegara (2021), dengan judul “Pengadopsian Mekanisme *fast track legislation* dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden”. Dijelaskan dalam jurnal ini terkait tinjauan terhadap beberapa yang telah menerapkan metode *fast track legislation* serta memberikan gambaran pengadopsian *fast track legislation* apabila diterapkan di Indonesia dengan telaah konseptual terkait batasan kekuasaan presiden di bidang legislasi. Penelitian ini mempunyai kesamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis yakni pada objek kajian tentang *fast track legislation*. Perbedaannya dalam jurnal ini terdapat batasan kajian hanya pada kuasa presiden atau kekuasaan eksekutif, sedangkan penulis tidak memberikan batasan kajian hanya terhadap eksekutif tetapi terhadap legislatif sekaligus. Penulis sekaligus menjelaskan urgensi apabila metode *fast track legislation* diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Artikel oleh Bayu Aryanto (2021), dengan judul “Menggagas Model *Fast Track Legislation* dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”. Dalam artikel ini menjelaskan tentang gagasan pengadopsian metode pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia. Artikel ini

memberikan pandangan dari segi yuridis dan berkesimpulan bahwa metode *fast track* ini merupakan sebuah solusi dengan tidak mengurangi proses legislasi, karena hanya mempercepat proses legislasi. Kesamaan dengan penelitian penulis yakni pada objeknya, sedangkan perbedaannya disini penulis akan memberikan pandangan urgensi penerapan dari segi *fiqh siyāsah*. Sekaligus analisis terhadap produk hukum yang terlahir dari proses legislasi kilat.

3. Skripsi oleh Muhammad Yassar Aulia (2021), dengan judul “Prinsip-Prinsip Fundamental Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Komparatif Indonesia Dengan Britania Raya”. Dalam karya penulis ini merupakan kajian perbandingan hukum terkait proses pembuatan undang-undang di Indonesia dengan Britania Raya, dan berkesimpulan bahwa Indonesia dalam proses legislasinya tidak mencerminkan prinsip-prinsip fundamental proses pembentukan undang-undang serta proses pembentukan undang-undang di Indonesia dinilai tertinggal dibandingkan dengan Britania Raya. Persamaan penelitian ini yakni terdapat pembahasan objek terkait *fast track legislation* namun tidak terfokus pada urgensi penerapannya tetapi fokus terhadap perbandingan prosedur pembentukan undang-undang pada umumnya serta prosedur secara cepat, kemudian berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan penulis kali ini yang fokus terhadap seberapa penting *fast track* ini diterapkan di Indonesia dengan analisis yuridis dan *fiqh siyāsah*.

perundang-undangan dalam penelitian ini adalah proses pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh legislatif bersama dengan pemerintah.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan teknik yang digunakan untuk menempuh tujuan tertentu dalam hal ini dengan memilih metode pengumpulann data, pengolahan, analisis data serta memilih jenis rancangan penelitian. Adapun dalam penelitian ini menggunakan metode peneelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu dengan meneliti secara kritis yang berdasarkan pada pencarian bahan hukum kepustakaan dan dokumen hukum yang sesuai dengan isu hukum yang akan diteliti untuk memecahkan isu tersebut.²⁹ Dalam metode penelitian normatif ini lebih mengarahkan penelitian pada pencarian terhadap penyusunan hukum, doktrin hukum, historis hukum, prinsip-prinsip hukum, norma hukum serta dengan perbandingan hukum.³⁰

2. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan pada metode penelitian di atas, penulis menggunakan jenis penelitian dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan historis (*historical approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan

²⁹ Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum, *Pedoman Penyusunan Karya Ilmiah Tugas Kuliah, Proposal Dan Tugas Akhir Fakultas Syariah & Hukum* (Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, 2022), 26.

³⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 4th ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 22.

untuk menganalisa semua aturan perundang-undangan yang terkait dengan isu yang diteliti untuk mengetahui ada atau tidaknya pertentangan norma dalam undang-undang dengan isu hukum yang dikaji.³¹

Pendekatan historis ini berdasarkan pada penelitian terhadap landasan-landasan ataupun mekanisme terbentuknya peraturan perundang-undangan sekaligus perkembangannya dari waktu ke waktu. Pendekatan komparatif ini digunakan untuk membandingkan hukum dengan negara lain terkait isu yang sama-sama relevan dengan sistem hukum, undang-undang bahkan putusan pengadilan sekalipun.³² Penulis memberikan batasan perbandingan dengan negara Inggris karena dinilai memiliki pengaruh besar yang dimiliki parlemen sebagai badan legislatif tertua serta mempunyai prosedur dan kualitas yang baik dan telah menerapkan metode *fast track legislation* ini untuk merespon keadaan darurat sejak tahun 1974, serta dalam perkembangannya terdapat batasan kriteria alasan digunakannya mekanisme ini demi menghindari penyalahgunaan.

3. Sumber Bahan Hukum

Agar mempermudah proses pengidentifikasian sumber data dalam hal sumber penelitian, maka terdapat dua yaitu:

- a. Sumber hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki yuridiksi atau otoritas dalam penelitian yang akan dilakukan. Bahan hukum primer ini meliputi peraturan perundang-undangan, risalah atau

³¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 1st ed. (Mataram: Mataram University Press, 2020), 56.

³² Muhaimin, 57.

catatan resmi dari pembuatan peraturan undang-undang, bahkan putusan hakim sekalipun.³³ Dalam penelitian ini adapun bahan hukum primer yang digunakan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- 4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- 5) Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 6) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

³³ Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 47.

b. Sumber hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berasal dari dokumen tidak resmi terkait penerbitan tentang hukum seperti buku hukum, e-book, skripsi, tesis, disertasi, jurnal hukum, artikel serta yang lainnya, hal ini sebagai penjelas atau pelengkap dari bahan hukum primer.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dalam penelitian dengan menggunakan metode studi pustaka dan dengan cara mengumpulkan data dari aturan hukum dan dokumen literatur yang sesuai dengan isu hukum yang akan diteliti.³⁴ Pengumpulan sumber bahan hukum ini dengan mencari hubungan pada pokok pembahasan urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan ditinjau dari *fiqh siyāsah*. Kemudian disusun secara terperinci setelah bahan hukum terkumpul sesuai dengan kerangka berpikir dalam penyusunan suatu penelitian.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam mengelola bahan hukum penulis menggunakan teknik analisis bahan hukum dengan metode deskriptif analisis. Hal ini karena penulis perlu gambaran secara menyeluruh terhadap pengaturan terkait *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian data yang telah dikumpulkan disusun secara sistematis dengan

³⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1992), 201.

menganalisa menggunakan metode deduktif yaitu terlebih dahulu merinci hal yang umum kemudian dapat menarik kesimpulan yang bersifat khusus.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam memberikan gambaran mengenai isi yang dijelaskan dalam skripsi ini penulis memberikan penjelasan dengan adanya sistematika pembahasan dalam penelitian ini. Biasanya sistematika pembahasan dalam skripsi terdiri dari lima bab, dan setiap babnya saling berkesinambungan yang akan menjadikan penelitian yang terstruktur. Adapun sistematika pembahasan tersebut sebagai berikut:

Bab I terkait pendahuluan, yang pada intinya memuat isu hukum yang akan dikaji dalam penelitian ini. Dalam pendahuluan umumnya memuat latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kajian terdahulu, definisi operasional, metode penelitian kemudian sistematika pembahasan.

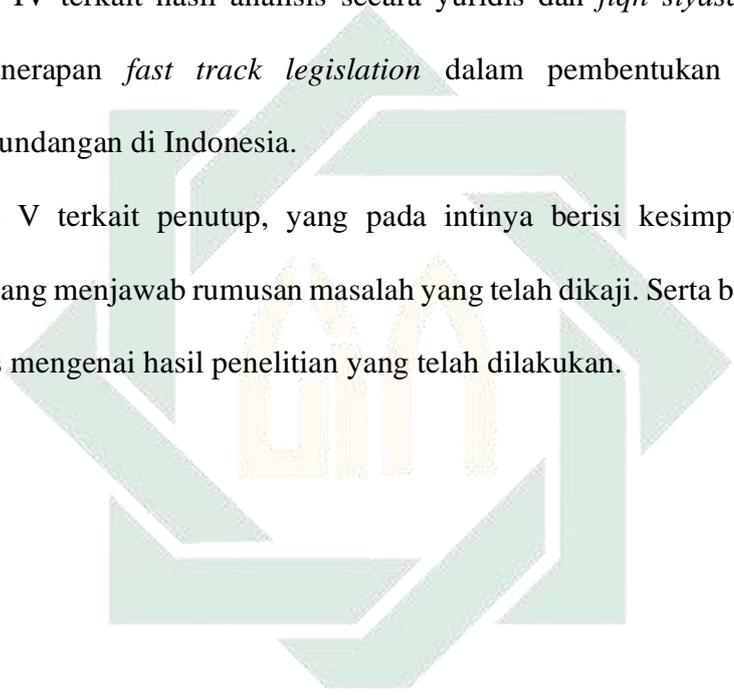
Bab II terkait landasan teori, yang pada intinya memuat tinjauan umum tentang *fiqh siyāsah* dan prosedur pembentukan aturan hukum dalam *fiqh siyāsah*. Subbab pertama akan membahas *fiqh siyāsah* dan ruang lingkupnya sekaligus pengelompokan *fiqh siyāsah*, termasuk pembahasan terkait *fiqh siyāsah* yang mencakup *siyāsah dustūrīyah* dan teori *siyāsah tashri'iyah*. Subbab kedua mengenai prosedur pembentukan aturan hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Bab III berupa pembahasan mengenai bentuk penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam bab ini akan membahas prosedur pembentukan perundang-undangan, analisis praktik *fast track legislation* yang telah diterapkan kemudian perbandingan praktik *fast track legislation* di negara lain.

Bab IV terkait hasil analisis secara yuridis dan *fiqh siyāsah* tentang urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Bab V terkait penutup, yang pada intinya berisi kesimpulan hasil penelitian yang menjawab rumusan masalah yang telah dikaji. Serta berisi saran dari penulis mengenai hasil penelitian yang telah dilakukan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

TINJAUAN UMUM *FIQH SIYĀSAH* DAN PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Teori *Fiqh Siyāsah*

1. Definisi *Fiqh Siyāsah*

Fiqh siyāsah merupakan kalimat majemuk yang terdiri atas dua kata, yaitu kata *Fiqh* dan *Siyāsah*. Kata *fiqh* secara bahasa memiliki makna paham atau pengertian. Dapat dikatakan *fiqh* merupakan pengertian atau pemahaman yang mendalam terhadap tindakan atau ucapan. Sedangkan menurut istilah *fiqh* merupakan ilmu pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang berasal dari dalil-dalil yang terperinci atau hukum yang khusus diambil dari al-Qur'an dan Sunnah.¹

Siyāsah merupakan asal kata dari *sāsa*, yang berarti mengatur, memerintah, membuat kebijaksanaan, mengurus, pemerintahan dan politik. Terdapat perbedaan pendapat menurut para ahli hukum Islam terkait definisi *siyāsah* secara terminologis. Menurut Abdul Wahab Khalaf, *siyāsah* merupakan Undang-Undang yang dibentuk dengan tujuan mengatur ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan lain. Menurut Ibn al-Qayim yang dinukil dari Ibn Aqil, *siyāsah* merupakan memimpin dan mengatur sesuatu demi kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka

¹ J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2019), 23.

ke jalan yang lebih dekat dengan kebaikan daripada kejelekan, sekalipun tidak ditentukan oleh Rasulullah bahkan Allah Swt tidak menentukannya.²

Apabila melihat pengertian yang telah dijelaskan pada intinya memiliki arti yang sama, yakni *siyāsah* berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dengan membimbing ke jalan yang memiliki masalah dan menjauhkan dari kemudharatan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Mengutip dalam buku *fiqh siyāsah* karya J. Syuthi Pulungan, *fiqh siyāsah* merupakan ilmu yang mempelajari mengenai asal muasal pengaturan urusan kepentingan umat dan negara dengan bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibentuk oleh penguasa yang sesuai dengan syari'at demi mewujudkan kemaslahatan umat.³

Berdasarkan dari penjelasan di atas, maka *fiqh siyāsah* dapat dikatakan sebagai ilmu yang dipelajari terkait bagaimana tata cara membuat, membentuk ataupun menetapkan peraturan serta kebijakan yang berguna sebagai perwujudan kemaslahatan umat dan kepentingan negara. Dapat pula diartikan sebagai hubungan antara penyelenggara negara atau pemerintah dengan rakyatnya dengan tujuan menjauhkan dari kemudharatan dan mengarahkan pada kemaslahatan umat selama pertauran yang ada tidak bertentangan dengan syari'at agama Islam.⁴

² Pulungan, 25.

³ Pulungan, 28.

⁴ Muhammad Rahmadhan Saiful Haq, "Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* Terhadap Prosedur Pembentukan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja" (Skripsi, Surabaya, UIN Sunan Ampel, 2021), 24.

Dari beberapa pembagian objek kajian *fiqh siyāsah* oleh beberapa ahli tersebut, pada dasarnya dapat dibagi menjadi tiga bagian utama yaitu:⁹

- a. *Siyāsah dustūrīyah* atau politik perundang-undangan, dalam bagian ini merupakan kajian tentang *tashri'īyah* atau penetapan hukum yang dilakukan oleh Lembaga Legislatif, Qadāīyyah atau peradilan yang dilakukan oleh Lembaga Yudikatif, serta *Idārīyah* atau administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh birokrasi atau eksekutif.
- b. *Siyāsah dawliyyah* atau politik luar negeri, dalam bagian ini meliputi pengaturan hubungan antara negara-negara Islam dan dengan negara bukan Islam, hubungan keperdataan antar warga negara yang muslim dan non muslim yang ada di negara Islam. Serta terdapat politik masalah peperangan yang mengatur aturan berperang, alasan yang menjadi dasar diperbolehkannya perang, pemberitahuan perang, tawanan perang serta senjata senjata.
- c. *Siyāsah māliyyah* atau politik keuangan dan moneter, dalam bagian ini pembahasan meliputi pengeluaran negara, sumber keuangan negara, belanja negara, perdagangan internasional, hak-hak publik, pajak dan perbankan. Dapat dikatakan pula peraturan yang mengatur hubungan antara orang-orang kaya dan miskin, kemudian antara negara dengan perorangan dan sebagainya yang masih memiliki keterikatan dengan harta kekayaan negara.

⁹ Pulungan, *Fikih Siyāsah*, 43.

3. Sumber hukum *Fiqh Siyāsah*

Setiap disiplin ilmu memiliki sumber dalam pelaksanaan pengkajiannya, dan seiring dengan tuntutan zaman tentunya dapat berkembang menyesuaikan keadaan zaman. Dalam *fiqh siyāsah* terdapat rujukan yang nantinya akan dijadikan sumber dalam pengkajiannya. Sumber *fiqh siyāsah* secara garis besar dibagi menjadi dua yakni sumber primer dan sumber skunder. Fathiyah al-Nabrawi membagi sumber *fiqh siyāsah* menjadi tiga yakni al-Qur'an dan al-Sunnah, sumber tertulis selain al-Qur'an dan al-Sunnah, serta sumber yang berupa peninggalan terdahulu oleh kaum muslimin.

Menurut Ahmad Sukardja, selain al-Qur'an dan Sunnah terdapat sumber hukum *fiqh siyāsah* yang berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungan, layaknya pandangan para pakar politik, kebiasaan masyarakat atau *'Urf*, adat istiadat setempat, pengalaman di masa lalu serta peraturan yang pernah dibuat sebelumnya. Selain itu sumber yang dapat dipakai yang berasal dari manusia serta lingkungan yang bersifat dinamis dan berkembang seperti perjanjian antarnegara dan konvensi. Hal demikian akan sejalan dengan situasi, kondisi, budaya, tantangan serta perkembangan masyarakat yang ada. Hal ini yang menjadikan *Fiqh Siyāsah* sebuah studi yang dinamis, antisipatif dan responsif terhadap perkembangan masyarakat.¹⁰

¹⁰ Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 16.

tentang berbagai keputusan, serta peristiwa yang terjadi padanya.¹⁹ Dapat dipahami bahwasanya *siyāsah tashri'iyah* merupakan pemerintahan yang bertugas membuat suatu kebijakan dalam Islam yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan syariat. Secara lebih luas *siyāsah tashri'iyah* termasuk bagian dari kekuasaan pemerintahan Islam yang biasa membahas seputar pembentukan undang-undang ataupun semua peraturan seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan daerah, peraturan pelaksanaan dan sebagainya yang sesuai dengan syariat Islam, hubungan kaum muslim satu sama lain dalam suatu negara.

Kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang memiliki kewenangan dalam membentuk dan menetapkan suatu hukum merupakan kewenangan dari *al-sulṭah al-tashri'iyah* atau kekuasaan legislatif. Menurut Islam terkait menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam tidak ada seorangpun berhak akan hal tersebut. Sesuai dengan yang dijelaskan dalam QS. Al-an'am ayat 57 yang berbunyi:²⁰

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۗ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ ۗ بِهِ إِنِ الْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ يَفْصِلُ الْحَقَّ وَهُوَ خَيْرُ الْفَصِلِينَ

“Katakanlah (Nabi Muhammad), “Aku (berada) di atas keterangan yang nyata (kebenarannya, yaitu Al-Qur'an) dari Tuhanku, sedangkan kamu mendustakannya. Bukanlah kewenanganku (untuk

¹⁹ Panji Adam, *Hukum Islam: Sejarah, Perkembangan Dan Implementasinya Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 4.

²⁰ Kementerian Agama, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan Tahun 2011* (Jakarta: Mushaf Al-Qur'an Lajnah Pentashihan, 2023), <https://quran.kemenang.go.id/>.

Sementara itu seiring dengan perkembangan masyarakat yang begitu kompleks untuk mengatisipasinya maka dibutuhkan jawaban yang tepat. Dengan itu maka terdapat fungsi kedua yakni dengan menjalankan fungsi ijtihad atau menalar secara kreatif terhadap suatu permasalahan yang sebelumnya tidak dijelaskan dengan tegas dalam nash. Dilakukannya ijtihad ini dengan metode *qiyas* atau analogi dengan cara mencari sebab hukum dalam masalah tersebut kemudian dilakukan penyesuaian dengan ketentuan yang ada dalam nash. Proses ijtihad yang dilaksanakan tersebut harus sejalan dengan keadaan sosial dan perkembangan dalam masyarakat agar peraturan yang akan diberlakukan untuk mereka sesuai dengan apa yang di harapkan masyarakat dan tidak ada yang memberatkan salah satu pihak.²³

Dengan demikian anggota legislatif melakukan ijtihad dengan prinsip *jalb al-māṣālih wa dar' u mafāsid* yakni dengan mengambil maslahat dan menolak kemudharatan. Kaidah *جَلْبُ الْمَصَالِحِ وَدَرْءُ الْمَفَاسِدِ* berasal dari dua kalimat yaitu *jalb al-māṣālih* (mengupayakan kemaslahatan) dan *dar' u al-mafāsid* (mencegah kerusakan). Maksudnya setiap hal itu hanya bergantung pada dua hal yaitu kemaslahatan dan kemafsadatan. Karena pada dasarnya dalam kehidupan manusia tidak jauh dari hal masalah dan mafsadat. Apabila hanya mengandung kemaslahatan maka harus memilih yang lebih maslahat dari yang maslahat. Kaidah ini merupakan kaidah inti apabila

²³ Iqbal, 188–189.

- a. Apabila telah ada pedoman yang jelas dari Allah dan Rasulullah, legislatif tidak dapat mengubah dan mengganti maka harus ditegakkan dalam bentuk mengundang peraturan perundang-undangan dengan susunan pasal, rincian serta penjelasan yang relevan yang dilakukan oleh legislatif yang kompeten.
- b. Apabila Al-Qur'an dan Sunnah memiliki kemungkinan interpretasi lebih dari satu, maka penafsiran wajib dilakukan oleh legislatif sehingga dimasukkan dalam undang-undang.
- c. Apabila dalam Al-Qur'an dan Sunnah tidak terdapat isyarat atau ketentuan yang jelas, legislatif berfungsi untuk menegakkan hukum yang memiliki hubungan dengan isu hukum yang sama dengan ketentuan sesuai dengan syariat Islam.
- d. Apabila dalam Al-Qur'an dan Sunnah tidak terdapat dasar pedoman yang mendasar ataupun tidak terdapat dalam konvensi Khulafaurrasyidin, maka harus diartikan Allah memberikan hak kebebasan terhadap legislatif melakukan legislasi sesuai dengan apa yang dipandang terbaik. Tidak ada batasan lembaga legislatif mengeluarkan suatu hukum sepanjang tidak bertentangan dengan syariat Islam.

Agar dapat menghasilkan produk hukum Islam yang sesuai dengan tujuan serta konsep perundang-undangan yang baik maka dalam proses legislasi diperlukan adanya prinsip-prinsip sebagai pedoman dan landasan. Prinsip-prinsip dasar *tashri' Islami* yang ditetapkan oleh Allah Swt yang

Sehingga adanya keadilan dapat menjadikan hidup berkembang dengan damai dan harmoni.³⁴

C. Prosedur Pembentukan Undang-Undang Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik

1. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Beberapa ahli mendefinisikan peraturan perundang-undangan, antara lain pendapat dari Jimly Assidique bahwa peraturan perundang-undangan merupakan susunan hierarki peraturan perundang-undangan secara keseluruhan dalam bentuk undang-undang kebawah yakni keseluruhan produk hukum yang melibatkan peranan lembaga perwakilan rakyat bersama dengan pemerintah karena mengingat kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh legislatif bersama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.³⁵ Sedangkan menurut Bagir Manan mengartikan maksud dari peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan yang dikeluarkan secara tertulis sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan yang dibuat dan ditetapkan kemudian dikeluarkan oleh lembaga dan ataupun pejabat negara yang mempunyai fungsi legislatif.³⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan tentu memiliki pengertian tersendiri, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

³⁴ Fauzi AlmuBarok, "Keadilan Dalam Perspektif Islam," *Jurnal Istighna* 1, no. 2 (July 2018): 129.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, II (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 326.

³⁶ Bagir Manan and Magnar Kunanta, *Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Armico, 1987), 13.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 1 dan 2 dijelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pembuatan peraturan perundang-undangan yang terdiri dari beberapa tahapan yang dilalui yakni tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan atau penetapan dan tahap pengundangan.³⁷ Menurut Jimly Asshidiqie pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi empat bentuk aktivitas yang termasuk fungsi legislatif yakni pertama prakarsa pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislative initiation*), kedua pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan (*law making process*), ketiga persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan perundang-undangan (*law enactmen approval*) dan yang keempat pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).³⁸

Adapun pendapat Burkhardt Krems tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah dikutip Attamimi, bahwa kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan berhubungan dengan substansi atau isi dari suatu peraturan, metode pembentukan serta prosedur tata cara pembentukan peraturan. Setiap kegiatan pembentukan harus memenuhi

³⁷ Pasal 1 dan 2, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), 41.

ketentuan serta persyaratan tertentu yang telah diberlakukan supaya suatu produk hukum yang dibuat dapat berlaku selayaknya baik secara yuridis, politis serta sosiologis. Jadi menurut pendapat tersebut suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan tersebut bukan semata-mata kegiatan yuridis tetapi kegiatan yang bersifat interdisipliner,³⁹ maksudnya agar produk hukum yang dihasilkan dapat diterima dan diakui oleh seluruh masyarakat maka setiap kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu bantuan ilmu-ilmu tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 bahwa yang dimaksud dengan Undang-Undang merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang dalam pembentukannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan persetujuan Presiden.⁴⁰

Fungsi utama kekuasaan legislasi pada dasarnya terletak pada pembentukan peraturan karena kekuasaan legislasi merupakan kekuasaan pertama yang mencerminkan kedaulatan rakyat atau sebagai perwakilan rakyat.

Pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden ini merupakan bentuk tidak mungkin diterapkannya pemisahan kekuasaan secara murni, yang pada awalnya *pure separation of*

³⁹ Khalid, *Ilmu Perundang Undangan*, 18.

⁴⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

power berkembang menjadi *sparation of power* dengan *check and balance*.⁴¹

Pada dasarnya suatu pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan mempunyai sifat umum yang luas, karena telah dijelaskan pula sebelumnya bahwa peraturan perundang-undangan merupakan bentuk keputusan tertulis pemerintah yang memuat petunjuk atau tata cara tingkah laku yang mengikat secara umum.⁴² Suatu undang-undang dikategorikan tangguh dan berkualitas serta sah secara hukum dan berlaku efektif dengan diterima oleh masyarakat yang nantinya berlaku dalam kurun waktu yang tidak sebentar, maka dalam pembentukan undang-undang tersebut harus sesuai dengan tiga landasan yakni landasan yuridis, landasan sosiologis dan filosofis.⁴³

Landasan yuridis maksudnya terdapat keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, yang artinya setiap peraturan perundang-undangan tersebut harus dibuat oleh yang berwenang jika tidak maka akan batal demi hukum. Kemudian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur harus terdapat adanya kesesuaian, apabila tidak sesuai maka akan menjadi alasan

⁴¹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan ke-1 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), 23.

⁴² Syaugi Pratama, *Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2023), 404.

⁴³ Sirajuddin, Fatkhurohman, and Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2015), 25.

bahwa peraturan perundang-undangan tersebut dibatalkan. Kemudian dalam pembuatannya harus sesuai dengan prosedur tertentu yang telah ditetapkan, apabila tidak maka akan berdampak pada pembatalan atau tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Kemudian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi kedudukannya.⁴⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus sesuai dengan landasan sosiologis yang artinya harus mencerminkan atau sesuai dengan realita hidup dalam masyarakat, terdapat kesesuaian antara kebutuhan, tuntutan ataupun masalah dalam masyarakat.⁴⁵ Maka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan permasalahan atau gejala sosial dalam masyarakat, apabila hal ini tidak dilaksanakan maka peraturan yang akan dibuat nantinya apabila telah terbentuk dan ditetapkan akan menjadi peraturan yang tidak diindahkan oleh masyarakat sehingga daya kepatuhan masyarakat terhadap peraturan tersebut tergolong lemah.

Kemudian landasan filosofi juga harus terpenuhi karena setiap masyarakat memiliki harapan dari hukum atau cita hukum. Landasan filosofis tidak lain yakni Pancasila, bukan hanya sebagai falsafah tetapi Pancasila juga berkedudukan sebagai cita hukum yang menjiwai norma-

⁴⁴ Khalid, *Ilmu Perundang Undangan*, 20.

⁴⁵ M Jeffri Arlinandes Chandra et al., "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 1 (March 2022): 7.

norma hukum yang ada dalam setiap aturan hukum dalam hal ini undang-undang. Maka harus memperhatikan *rechtsidee* atau cita hukum yang termuat dalam Pancasila apabila membentuk suatu aturan hukum atau pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.⁴⁶ Agar suatu hukum yang dibuat mencerminkan nilai-nilai filosofis yakni suatu nilai yang mencerminkan keadilan dan kebajikan yang dapat dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Oleh karena itu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan nilai tersebut.

2. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, khususnya pembentukan undang-undang harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, konsep yang jelas serta tidak mengesampingkan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukannya. Menurut I.C Van Der Vlies dalam bukunya yang berjudul “*Het Wetsbegrip en Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving*”, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dibagi menjadi beberapa bagian yakni formil dan materil, antara lain asas formil:⁴⁷

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)

⁴⁶ Jeffri Arlinandes Chandra et al., 7.

⁴⁷ Jumadi, *Dasar Dan Teknik Pembentukan Perundang Undangan*, 35.

- a. Sesuai dengan cita hukum indonesia serta norma fundamental negara yakni pancasila.
- b. Asas harus sesuai dengan hukum dasar negara.
- c. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan hukum.
- d. Asas yang harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Asas-asas yang harus terpenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga tertuang dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tepatnya pada Pasal 5 dan Pasal 6. Dalam Pasal 5 menegaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni sebagai berikut:⁵¹

- a. Asas kejelasan tujuan, bahwa yang dimaksud dengan kejelasan tujuan yakni pada setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, bahwa maksud dari asas ini yakni pada setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Suatu peraturan perundang-

⁵¹ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa maksud dari asas ini dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis hierarki peraturan perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan, bahwa maksud dari asas ini dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa maksud dari asas ini dalam setiap peraturan perundang-undangan dibuat memang karena benar-benar dibuthkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, bahwa maksud dari asas ini dalam setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah untuk dimengerti sehingga dalam pelaksanaannya tidak menimbulkan banyak macam interpretasi.
- g. Asas keterbukaan, bahwa maksud dari asas ini terdapat transparansi atau terbuka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan,

pengesahan dan pengundangan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan bahwa asas-asas yang terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan yakni sebagai berikut:⁵²

- a. Asas pengayoman, maksud dari asas ini bahwa dalam setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan pengayoman dengan perlindungan yang diberikan pada masyarakat agar menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, maksud dari asas ini bahwa dalam setiap materi muatan harus mencerminkan perlindungan serta penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat seluruh masyarakat secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, bahwa dalam asas ini mencerminkan sifat dan watak bangsa yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁵² Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- d. Asas kekeluargaan, dalam asas ini materi muatan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, dalam asas ini maksudnya suatu materi muatan tersebut harus memerhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
- f. Asas bhineka tunggal ika, bahwa dalam asas ini suatu materi muatan tersebut harus senantiasa memerhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan serta kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, bahwa dalam asas ini setiap materi muatan peraturan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi seluruh masyarakat.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa dalam asas ini setiap materi muatan tersebut tidak boleh berisi sesuatu yang bersifat diskriminasi atau membedakan dari segala aspek.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa dalam asas ini setiap materi muatan tersebut harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa dalam asas ini suatu materi muatan tersebut harus mencerminkan keseimbangan,

keserasian dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat serta kepentingan berbangsa dan bernegara.

Selain asas-asas yang telah dijelaskan di atas, terdapat beberapa asas lain dalam materi muatan peraturan-perundang-undangan sesuai dengan bidangnya terkait. Seperti dalam hukum pidana terdapat asas legalitas, asas praduga tak bersalah dan asas-asas lainnya. Sedangkan dalam hukum perdata juga terdapat asas yang terkait yakni asas kesepakatan, kebebasan berkontrak serta itikad baik. Kemudian dalam menyusun materi muatan peraturan perundang-undangan juga tidak boleh mengesampingkan asas lain seperti: *pertama*, asas *lex superior derogate legi inferiori* yang artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya; *kedua*, asas *lex specialist derogate legi generali* yang artinya peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan yang umum; dan *ketiga*, asas *lex posterior derogat legi priori* yang artinya peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lama apabila materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut sama.⁵³

Maka dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi konsep negara hukum yakni Pancasila, memperhatikan perlindungan Hak Asasi Manusia utamanya hak

⁵³ Ansori, *Legal Drafting*, 116.

dalam mendapatkan keadilan yang sama, karena pembentukan hukum tersebut berasal dari manusia dan untuk manusia. Dengan mengedepankan persamaan di depan hukum maka akan sesuai dengan asas *equality before the law* yang merupakan hak bagi setiap manusia mendapatkan keadilan hukum, hal ini akan melindungi setiap masyarakat dari sikap semaunya sehingga keadilan lebih terjamin dalam penerapan perlindungan tersebut.⁵⁴

3. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Tahapan pembentukan undang-undang merupakan suatu kegiatan membentuk undang-undang yang prosesnya dilakukan dengan dengan cara berkelanjutan.⁵⁵ Maksud dari berkelanjutan ini prosesnya dimulai dengan adanya gagasan mengenai diperlukannya aturan untuk merespon suatu permasalahan, kemudian direspon oleh DPR, Pemerintah (Presiden) maupun oleh DPD dengan kegiatan mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, kemudian dilanjut sampai proses pengesahan hingga pengundangan. Proses pembentukan undang-undang sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

⁵⁴ Belinda Putri Herawati and Yohanes Suwanto, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Bagi Indonesia," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasioanl* 1, no. 2 (2022): 358.

⁵⁵ Ansori, *Legal Drafting*, 117.

Perwakilan Rakyat Daerah *juncto* Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UUD 1945, RUU dapat diajukan oleh beberapa pihak. Pasal 5 ayat 1 menjelaskan bahwa Presiden mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.⁵⁶ Dalam Pasal 20 ayat 1 menyatakan bahwa yang mempunyai kekuasaan untuk membuat undang-undang merupakan kewenangan DPR, namun setiap rancangan undang-undang tersebut dibahas di DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama sesuai dengan Pasal 20 ayat 2.⁵⁷ Kemudian dalam Pasal 21 UUD 1945 dijelaskan bahwa anggota DPR juga berhak mengajukan usul terhadap rancangan undang-undang.⁵⁸ Hal ini juga dijelaskan dalam Pasal 80 UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 pada bagian hak dan kewajiban anggota.⁵⁹ Kemudian dalam Pasal 22D ayat 1 menyatakan bahwa DPD juga berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi dan sumber daya manusia, serta sesuatu yang berkaitan dengan keuangan pusat dan daerah.⁶⁰

⁵⁶ Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵⁷ Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁸ Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁹ Pasal 80 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁶⁰ Pasal 22D ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa proses pembentukan undang-undang meliputi lima tahapan utama yaitu pertama tahap perencanaan, kedua tahap penyusunan, ketiga tahap pembahasan, keempat tahap pengesahan dan kelima tahap pengundangan.⁶¹ Adapun penjelasan dari kelima tahapan tersebut yakni sebagai berikut:

a. Perencanaan

Tahap perencanaan penyusunan undang-undang merupakan tahapan yang mana DPR dan pemerintah (Presiden) menyusun daftar rancangan undang-undang dan skala prioritas undang-undang yang nantinya akan dibentuk oleh DPR dalam jangka waktu tertentu. Tahapan perencanaan penyusunan ini memiliki hubungan yang erat dengan suatu program yang disebut Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁶² Prolegnas sendiri merupakan suatu instrumen yang penting khususnya dalam pembuatan materi hukum. Prolegnas ini disusun oleh DPR dan Pemerintah dengan sistematis, terpadu dan terencana.⁶³ Prolegnas juga merupakan skala prioritas dari program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional,⁶⁴ dan nantinya hasil

⁶¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶² Ansori, *Legal Drafting*, 119.

⁶³ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁴ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dari prolegnas akan dimasukkan pada keputusan Dewan Perwakilan Rakyat.

Prolegnas terdapat dua macam yakni pertama Prolegnas jangka menengah yang dalam perancangannya untuk lima tahun kedepan. Yang kedua Prolegnas prioritas tahunan yang dirancang tahunan.⁶⁵ Namun sebelum adanya RUU yang masuk dalam prolegnas tahunan maka DPR dan Presiden wajib menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik. Dalam perencanaan pembentukan undang-undang prolegnas sendiri dapat dikatakan bukan salah satu patokan. Karena akan terdapat kemungkinan-kemungkinan yang timbul apabila terdapat suatu keadaan tertentu yang dikategorikan darurat untuk dibahas sebuah RUU dan wajib untuk segera di proses untuk merespon keadaan darurat tersebut.⁶⁶

b. Penyusunan

Tahap penyusunan merupakan tahapan untuk mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, yang nantinya akan dibahas oleh DPR bersama dengan Pemerintah. Tahap penyusunan ini meliputi kegiatan penyusunan rancangan undang-undang, harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi serta pembuatan naskah akademik.

⁶⁵ Pasal 20 ayat 2, 3, 4, 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁶⁶ Rahmadhan Saiful Haq, "Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyyah* Terhadap Prosedur Pembentukan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja," 47.

Dalam penyusunan rancangan undang-undang merupakan pembuatan rancangan pasal demi pasal atau setiap materi hukum dengan mengikuti lampiran II Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Akan tetapi dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi merupakan tahapan yang digunakan untuk memastikan bahwa RUU tersebut telah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Undang-Undang lainnya serta sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, serta mewujudkan kesepakatan atas substansi yang diatur dalam RUU.⁶⁷

Dalam persiapan penyusunan Rancangan Undang-Undang dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yakni Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, berasal dari DPR dan berasal dari DPD. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden harus menyertakan naskah akademik. Hal ini telah diatur dalam Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang No. 12 tahun 2011.⁶⁸ Apabila suatu RUU yang telah di terima atau disetujui bersama oleh Presiden dan DPR, maka akan disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada

⁶⁷ Rahmadhan Saiful Haq, 48.

⁶⁸ Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 110 Peraturan Presiden Nomor 87 tahun 2014.⁶⁹

2. Rancangan undang-undang yang tercipta berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, proses persiapannya dilaksanakan dengan sesuai pada peraturan tata tertib DPR Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Sama halnya dengan Presiden dalam Pasal 43 ayat (3) bahwa RUU yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD harus menyertakan Naskah Akademik.⁷⁰ Rancangan undang-undang ini disiapkan oleh oleh Baleg (Badan Legislasi). Penyusunan tahap awal RUU dilaksanakan dengan dua cara yaitu berdasarkan prolegnas dan inisiatif dari anggota baik komisi, gabungan komisi atau badan legislasi. Dalam tahap yang kedua ketika rapat paripurna dengan adanya pendapat dari inisiatif RUU tersebut diterima oleh pimpinan DPR kemudian diinformasikan kepada anggota terkait telah masuknya usul tersebut dan dibagikan pada seluruh anggota. Keputusan dalam rapat paripurna tersebut akan menghasilkan persetujuan, persetujuan dengan perubahan dan penolakan.⁷¹
3. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dapat disampaikan tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tujuan kepada Presiden dengan menyertakan Naskah Akademik. Dalam Pasal

⁶⁹ Pasal 110 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁷⁰ Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁷¹ Ansori, *Legal Drafting*, 125.

45 ayat (2) UU No.12 tahun 2011 Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD ini berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan SDM dan SDA, pembentukan serta pemekaran dan penggabungan daerah, kemudian terkait keuangan pusat dan daerah.

c. Pembahasan

Tahap pembahasan merupakan tahapan dimana Rancangan Undang-undang baik yang berasal dari Presiden, DPR atau DPD tersebut dibahas bersama dengan Presiden dan DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama, hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Dalam tahap pembahasan ini terdapat 2 tingkat pembahasan, yang pertama Pembicaraan Tingkat I ini dalam rangka rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus.⁷² Dalam tingkat I ini dapat mengundang para ahli baik dari bidang hukum, ekonomi, politik, atau dari kalangan perguruan tinggi dan tidak lupa dari kalangan profesi dan masyarakat sesuai dengan kebutuhan yang akan dibahas.

Kemudian dalam Pembicaraan Tingkat II yakni pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan menyampaikan laporan hasil Tingkat I, pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya dan pendapat Presiden yang diwakili oleh menteri. Pembahasan RUU yang berkaitan dengan yang diajukan oleh DPD dilaksanakan dengan

⁷² Pasal 67 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mengikutsertakan DPD. Dewan Perwakilan Daerah ini tidak dapat memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang yang hanya menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden. Artinya Dewan Perwakilan Daerah tidak ikut pada pengambilan keputusan akhir yang lazim dilaksanakan pada rapat paripurna Pembicaraan Tingkat II dan hanya ikut memberikan pendapat tidak dengan persetujuan.⁷³

Apabila rancangan undang-undang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat maka Dewan Perwakilan Rakyat akan memberikan penjelasan sedangkan yang memberikan pendapat dan pandangan adalah Presiden, dan apabila rancangan tersebut berkaitan dengan Dewan Perwakilan Daerah maka pandangan dan pendapat juga disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden maka Presiden akan memberikan penjelasan kemudian pendapat dan pandangan akan disampaikan oleh fraksi-fraksi dan apabila rancangan tersebut berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat maka pandangan dan pendapat juga disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁷⁴

⁷³ Dermina Dalimunthe, "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Yurisprudencia* 3, no. 1 (June 2017): 79.

⁷⁴ Ansori, *Legal Drafting*, 128.

d. Pengesahan

Tahap pengesahan merupakan suatu tahapan dimana apabila rancangan undang-undang telah mendapat persetujuan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden maka akan disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Rancangan undang-undang tersebut akan disampaikan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan yang dilakukan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.⁷⁵ Kemudian Sekretariat Negara setelah menerima RUU yang telah disetujui bersama akan dituangkan pada kertas kepresidenan dan diserahkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.⁷⁶

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 73 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa suatu rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama akan disahkan oleh Presiden dengan cara membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu 30 hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh Presiden dan DPR.⁷⁷ Dan dalam Pasal 73 ayat (2) undang-undang yang sama di atas bahwa apabila rancangan undang-undang tersebut telah disetujui tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 hari terhitung sejak disetujui

⁷⁵ Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁷⁶ Ansori, *Legal Drafting*, 130.

⁷⁷ Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

bersama, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang yang sah dan wajib untuk diundangkan.⁷⁸

e. Pengundangan

Tahap pengundangan merupakan tahapan dimana Undang-Undang yang telah disahkan wajib untuk diundangkan dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara, karena pada dasarnya apabila setiap peraturan perundang-undangan yang telah disahkan belum diundangkan maka belum mempunyai daya ikat berlaku umum. Pengundangan ini sendiri memiliki tujuan agar seluruh masyarakat dapat mengetahui bahwa terdapat peraturan perundang-undangan yang diberlakukan oleh negara.⁷⁹

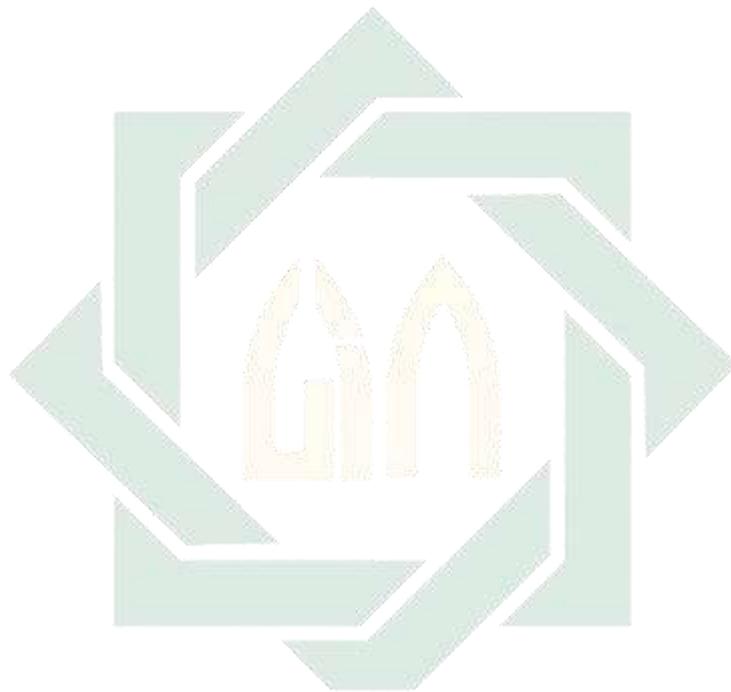
Dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 82 dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam lembaran negara yaitu Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Perundang-Undangan lain yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam lembaran negara.⁸⁰ Kemudian dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 juga disebutkan bahwa pengundangan peraturan perundang-undangan ini

⁷⁸ Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁷⁹ Ansori, *Legal Drafting*, 130.

⁸⁰ Pasal 82 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dapat ditempatkan dalam lembaran negara, tambahan lembaran negara, berita negara dan tambahan berita negara republik Indonesia.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III

BENTUK PENERAPAN *FAST TRACK LEGISLATION* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Gagasan Penerapan *Fast track legislation* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Sejumlah masyarakat tidak sedikit menilai bahwa pembentukan Undang-Undang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden dalam beberapa tahun terakhir ini dianggap gegabah dan kerap menimbulkan kontroversi. Sekaligus dapat dikatakan bahwa dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan pada tahap pembahasan rancangan undang-undang tidak ada batasan waktu yang jelas apakah RUU tersebut perlu dibahas dengan cepat atau tidak. Hal ini dapat dilihat dari beberapa undang-undang yang dinilai menuai kontroversi dalam pembentukannya sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat belum banyak yang membahas di Indonesia. Akan tetapi praktik legislasi yang memiliki kesan ugul-ugalan dengan cepat dalam membuat suatu hukum sering terjadi di Indonesia.

Mekanisme pembuatan hukum yang dilakukan secara cepat dalam artian tidak menggunakan prosedur yang biasa ini terdapat berbagai istilah termasuk *fast track legislation* sampai dengan istilah *Motion Urgency* yang sama-sama memiliki makna prosedur pembuatan hukum dengan waktu yang relatif cukup

singkat.¹ Bayu Aryanto dalam artikelnya yang mengutip dari *House of Lords Select Committee on the Constitution* United Kingdom memberikan pengertian terhadap *Fast track legislation* yakni pembentukan undang-undang yang dalam suatu rancangan undang-undang dipercepat dengan melalui setiap tahap legislasi yang telah menjadi prosedur persyaratan sehingga menjadikannya peraturan undang-undang yang lebih cepat dibandingkan proses biasanya.² Seiring dengan kebutuhan masyarakat yang semakin penting untuk terpenuhi, dalam hal ini kebutuhan masyarakat terkait peraturan hukum yang dianggap sebagai kebutuhan segera, mekanisme *fast track legislation* ini untuk terpenuhinya kebutuhan masyarakat dengan meresponnya segera dengan undang-undang yang dibuat dengan cepat maupun solusi yang cepat. Namun, dengan menggunakan mekanisme *fast track legislation* atau proses legislasi kilat maka harus ada syarat-syarat serta batasan-batasan yang selektif.

Dalam hukum Indonesia mekanisme *fast track legislation* belum ada pengaturan khusus. Pembentukan hukum yang dilakukan dengan kilat hanya dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dimana muatan dalam Perppu tersebut disamakan dengan materi muatan yang ada dalam Undang-Undang. Beberapa penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya menunjukkan bahwa pembentukan Perppu beberapa menimbulkan kontroversi dan hal ini dianggap tidak tepat. Terdapat beberapa kelemahan terkait dengan Perppu yakni tidak adanya batasan atau limitasi sejauh mana

¹ Aryanto, Harijanti, and Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," 193.

² Aryanto, Harijanti, and Susanto, 194.

Presiden selaku yang berwenang dapat mengeluarkan Perppu, sebab adanya Perppu timbul karena ada kegentingan yang memaksa, dan hal ini membuka peluang terlalu besar untuk mengeluarkan aturan hukum ini serta tidak adanya kepastian.³ Meskipun frasa “kegentingan yang memaksa” telah dijelaskan dengan jelas oleh Mahkamah Konstitusi, namun tidak mengubah bahwa Perppu tetap kontroversial sehingga terdapat pandangan masyarakat bahwa Perppu dibentuk karena kepentingan yang memaksa bukan lagi kegentingan yang memaksa.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah eksekutif (Presiden)⁴, maka produk hukum yang dihasilkan dapat dikatakan tidak memiliki sifat demokratis selayaknya pembentukan undang-undang yang dikeluarkan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan representasi lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, Perppu tidak dapat dikategorikan menggunakan mekanisme *fast track legislation*, hal ini karena bergantung pada hak subjektivitas presiden meskipun nantinya tetap akan mendapatkan objektivitas dari Dewan Perwakilan Rakyat dengan pengujian dalam rapat berikutnya. Walaupun antara *fast track legislation* dan Perppu terdapat sebuah kesamaan kriteria tentang percepatan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam keadaan mendesak, tetapi antara *fast track legislation* dan Perppu memiliki

³ Bagir Manan and Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Ajaran Konstitusi Dan Prinsip Negara Hukum,” *Padjadjaran Journal of Law* 4, no. 2 (2017): 238.

⁴ Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

sebuah perbedaan, yaitu metode *fast track legislation* tetap melalui proses legislasi biasa, tidak dengan prosedur khusus.⁵

Pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia hanya terbatas pada tahapan percepatan untuk memasuki Program Legislasi Nasional. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka antara lain karena tindak lanjut putusan MK, pengesahan perjanjian internasional, pemekaran wilayah dan sebagainya. Serta dalam keadaan tertentu Pemerintah dan DPR dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.⁶ Maksud dari kumulatif terbuka yakni rancangan undang-undang tertentu dapat diajukan oleh Presiden dan DPR berdasarkan kebutuhan, kapanpun dapat diusulkan untuk dibahas meski tidak masuk dalam Program Legislasi Nasional. Daftar kumulatif terbuka bukan merupakan kategori *fast track legislation*, karena hanya mempercepat rancangan undang-undang untuk masuk dalam prolegnas bukan mempercepat pembentukannya hingga tahapan akhir. Berbeda dengan pengaturan *fast track legislation* yang umumnya dirancang untuk mempercepat proses pembentukan undang-undang dari tahap awal hingga akhir. Maka dapat dikatakan bahwa definisi jalur cepat dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia hanya sebatas tahapan jalur cepat untuk memasuki Program Legislasi Nasional.

⁵ Aryanto, Harijanti, and Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," 197.

⁶ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Mekanisme *fast track legislation* yang belum dimiliki dalam pembuatan perundang-undangan Indonesia memberikan celah bagi para oknum pembuat hukum untuk membentuk hukum dengan cepat berdasarkan kepentingan golongan. Dengan demikian, proses pembentukan undang-undang yang dilakukan dengan mekanisme cepat diperlukan aturan terkhusus namun dengan tidak melampaui setiap proses legislasi hanya dengan waktu proses legislasi yang cepat serta dengan memenuhi prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik. Ada beberapa kekhawatiran terhadap penerapan *fast track legislation* apabila sepenuhnya berada pada ranah legislatif, yakni rawan praktik *riders* (penyelundupan pasal) sehingga ketentuan yang tidak mendapat persetujuan masyarakat tetap disahkan menjadi undang-undang. Rawan akan menurunnya transparansi bagi publik dan parlemen. Serta dapat menjadi ajang adu kepentingan dalam legislatif.⁷

Selain itu dalam berjalannya proses legislasi, para pembentuk undang-undang kerap kali memperlihatkan pembentukan undang-undang yang dinilai tidak biasa dengan menggunakan waktu cukup cepat. Seperti yang telah dijelaskan di atas terdapat beberapa praktik pembentukan undang-undang seperti UU MK, UU KPK, serta UU Cipta Kerja yang terkesan dibuat dengan waktu cepat yang seharusnya membutuhkan waktu yang lebih lama. Karena undang-undang tersebut pada dasarnya tergolong produk hukum yang penting dalam penyelenggaraan negara. Seperti Undang-Undang Cipta Kerja yang dibentuk menggunakan metode *omnibus* yang mana metode tersebut

⁷ Putra, "Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (*Fast track legislation*)," 94.

sebelumnya tidak diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka perlu dilakukan kajian yang mendalam terhadap metode tersebut dengan tidak dibentuk dalam waktu yang cepat karena terdapat banyak produk hukum satu dengan yang lain perlu diharmonisasikan⁸

Hal tersebut merupakan bentuk permasalahan bahwa terdapat perbedaan keinginan antara pembentuk undang-undang dengan masyarakat terkait hal waktu yang seharusnya menjadi prioritas dalam membentuk undang-undang atau. Seperti halnya pembentukan peraturan dalam penanganan ataupun dampak dari pandemi Covid-19, justru menggunakan Perppu yang seharusnya dapat menggunakan undang-undang dalam kategori keadaan mendesak bukan dengan membentuk undang-undang di atas yang dianggap tidak memiliki alasan dibentuk dengan cepat. Wicipto Setiadi memaparkan hal menarik dalam diskusi terbuka bahwa dalam satu tahun lebih dari satu Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional tertentu telah disahkan menjadi undang-undang. Seperti pada tahun 2019 terdapat delapan RUU Perjanjian Internasional yang menjadi undang-undang, maka dapat dikatakan para pembentuk undang-undang telah melaksanakan pembentukan dengan waktu cepat.⁹

Dengan melihat realitas yang ada tersebut menunjukkan bahwa pengaturan pembentukan undang-undang dengan cepat di Indonesia ini

⁸ Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," 124.

⁹ Wicipto Setiadi, *Fast track legislation Sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum* (Bandung: Universitas Padjajaran, 2020), 11.

diperlukan. Apabila mengesampingkan adanya gagasan ataupun ide pokok pengaturan *fast track legislation* di Indonesia, tentu tidak mudah terdapat tantangan apabila penerapan mekanisme ini di Indonesia. Ini tergantung pada tanggung jawab para pembuat undang-undang untuk menggunakan instrumen ini untuk pembuatan undang-undang yang cepat secara bertanggung jawab. Untuk melalui tahap-tahap perkembangan hingga dihasilkan suatu produk hukum secara efisien, diperlukan juga keterlibatan masyarakat.¹⁰ Karena bukan tidak mungkin proses legislasi jalur cepat, jika diterapkan secara tidak tepat dapat menciptakan peluang penyelundupan hukum dalam pembahasan rancangan undang-undang yang terburu-buru karena alasan kebutuhan mendesak atau karena alasan yang fiktif. Menurut Bagir Manan yang menyampaikan pandangannya dalam diskusi terbuka di Universitas Padjajaran bahwa proses tersebut hanya dapat digunakan untuk membenarkan penggunaan otoritas pemerintah jika para pelaku kejahatan memiliki etika yang buruk, terlepas dari seberapa baik norma dan prosedur yang berlaku. Bagir Manan juga menekankan perlunya menjadikan etika ketatanegaraan sebagai pengawasan internal dalam menjalankan roda pemerintahan.¹¹

¹⁰ Anggrenia Mamesah, Donald A. Rumokoy, and Toar Neman Palilingan, "Konsepsi Pembentukan Undang-Undang Melalui Legislasi Jalur Cepat Di Indonesia (Studi Perbandingan Dengan Beberapa Negara)," *Lex Privatum* XI, no. 2 (February 2023): 6.

¹¹ Bagir Manan, "Komentor Terhadap Gagasan Pengaturan *Fast track legislation* Di Indonesia." (Nasihat dalam Diskusi Terbuka Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2020).

B. Bentuk Penerapan *Fast track legislation* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Berdasarkan pada beberapa praktik pembentukan undang-undang yang telah dijelaskan di awal, bahwa terdapat beberapa pembentukan undang-undang yang dinilai menggunakan waktu yang cepat sedangkan aturan terkait pembentukan undang-undang secara cepat belum diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam penelitian ini akan membahas berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang terindikasi dibentuk dengan cepat. Proses pembentukan Cipta Kerja ini dalam perjalanannya menuai banyak sekali kontroversi sehingga menyebabkan Undang-Undang ini cacat formil. Hal ini dipertegas dengan adanya putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, yakni Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. UU Cipta Kerja merupakan undang-undang pertama dalam sejarah hukum Indonesia yang ditulis dalam metode *Omnibus Law*. Gagasan suatu undang-undang yang dibuat dengan maksud untuk mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa undang-undang yang sebelumnya berbeda dan berdiri sendiri pada saat yang sama dengan menggabungkannya dalam satu undang-undang.

Apabila membicarakan pembentukan undang-undang diharuskan berpedoman pada asas dan materi muatan yang telah diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja dengan metode *Omnibus Law* melahirkan 1.028 halaman, dengan total 174 pasal yang didalamnya terdiri dari beberapa pasal,

dan materi muatan yang terdiri dari 83 undang-undang.¹² Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja yang menggunakan metode *Omnibus Law* memicu tumpang tindih dan akan saling bersinggungan atau konflik norma dengan undang-undang sektor.¹³ Dalam kenyataannya Undang-Undang Cipta Kerja ini mengatur urusan pemerintah sejumlah 11 bidang kluster, dan kurang lebih 79 peraturan dalam undang-undang dihapus serta merevisi peraturan tersebut, dengan kurun waktu yang terbilang singkat yakni 167 hari.¹⁴

Rancangan undang-undang ini dimasukkan dalam Prolegnas Prioritas, dengan pembahasan yang dimulai dari penyerahan surat Presiden, draf RUU, serta pada tanggal 12 februari 2020 naskah akademik secara resmi oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Tanggal 14 April 2020 dilakukan pembicaraan tingkat I terkait pembahasan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja kemudian dilanjutkan pada 20 April 2020 dengan agenda rapat panitia kerja terbuka yang membahas rencana rapat dengar pendapat dan/atau merencanakan rapat dengar pendapat umum dengan para pakar dalam rangka menampung aspirasi masyarakat. Pada 27 April 2020 diselenggarakan rapat dengan pendapat umum panitia kerja Baleg dengan tiga narasumber yang dilanjutkan pada 29 April dengan dua narasumber. Kemudian selanjutnya pembahasan DIM (Dafar Inventarisasi Masalah) dari setiap bab rancangan

¹² Lidya Julita S, "Kocak! Draft Omnibus Law: 1.028, 905, 1.035 & 812 Halaman," CNBC Indonesia, accessed June 7, 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201013084414-4-193836/kocak-draft-omnibus-law-1028-905-1035-812-halaman>.

¹³ Ahmad Redi and Ibnu Sina Chandranegara, *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Negara* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), 80.

¹⁴ Muhammad Aulia Y Guzasiah, *Menilik Kuasa Oligarki Dalam Pembentukan Legislasi Periode Ke II Pemerintahan Joko Widodo* (Jakarta: The Indonesian Institute, 2020), 28.

undang-undang tersebut. Kemudian dilanjutkan hingga pada tanggal 3 Oktober 2020 yang merupakan rangkaian dari pembicaraan tingkat I yakni Rapat Pleno PAF atau disebut rapat pengambilan keputusan atas hasil pembahasan RUU Cipta Kerja. Serta pembicaraan tingkat II dilakukan pada tanggal 5 Oktober 2020 terkait pengambilan keputusan atas pembahasan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja tersebut.¹⁵

Feri Amsari berpendapat bahwa Undang-Undang Cipta Kerja proses pembahasannya cacat prosedur, artinya tidak sesuai dengan prosedur pembentukan undang-undang sehingga dinilai inkonstitusional. Dalam kenyataannya prosedur pembentukan dilakukan dengan terburu-buru di masa pandemi dengan menutup keran aspirasi masyarakat.¹⁶ Sedangkan telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan wajib menyertakan masyarakat dalam prosesnya.¹⁷ Hal ini juga disampaikan oleh Ombudsman bahwa UU Cipta Kerja ini sangat minim melibatkan partisipasi masyarakat, padahal Undang-Undang Cipta Kerja memiliki pengaruh besar bagi masyarakat, akan tetapi justru minim partisipasi masyarakat.¹⁸

¹⁵ Setjen DPR RI, "Undang-Undang dan RUU - Dewan Perwakilan Rakyat," accessed June 7, 2023, <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442>.

¹⁶ Kompas Cyber Media, "Pembahasan RUU Cipta Kerja Dinilai Cacat Prosedur karena Tertutup dari Publik," KOMPAS.com, October 16, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/16/17114701/pembahasan-ruu-cipta-kerja-dinilai-cacat-prosedur-karena-tertutup-dari>. diakses pada 8/6/2023 pukul 11:01.

¹⁷ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁸ Ombudsman RI, "Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan," accessed June 8, 2023, <https://ombudsman.go.id:443/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan>.

Aspiratif dan partisipatis sudah menjadi keharusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga masyarakat dapat memberikan aspirasi dengan memberi masukan-masukan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat, karena mengingat pembuatan undang-undang bukan hanya untuk mencapai tujuan penguasa saja, bukan untuk ajang melegitimasi kekuasaan dengan kehendak semaunya penguasa.¹⁹ Untuk mewujudkan undang-undang yang demokratis, aspiratif, partisipatif, dan responsif, substansi seputar materi yang diatur harus difokuskan pada kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa harus ada keterlibatan masyarakat yang luas dalam proses penciptaan Undang-Undang Cipta Kerja tersebut.

Selain minimnya aspirasi masyarakat dalam pembahasannya terdapat beberapa hal menyebabkan pembentukannya dinilai cacat formil. Hal ini disampaikan oleh Asfinawati ketua yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), bahwa terdapat tidak sedikit undang-undang yang dilanggar dalam pembentukan UU Cipta Kerja, antara lain pembahasan undang-undang ini dibahas dalam Panitia Kerja, Panja ini dibuat sebelum daftar isian masalah dituntaskan. Serta panja yang bertugas membahas dan pimpinan DPR yang memimpin persetujuan pengesahan didominasi oleh kalangan pengusaha.²⁰ Dalam Pasal 51 ayat (1) Tata Tertib DPR dijelaskan bahwa Panja dibentuk setelah rapat kerja membahas seluruh materi Rancangan Undang-

¹⁹ Jati Rahendro, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif," *Jurnal Rechts Vinding* 1, no. 3 (Desember 2015): 331.

²⁰ Kompas Cyber Media, "YLBHI Nilai UU Cipta Kerja Cacat Formil," KOMPAS.com, October 10, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/10/12443881/ylbhi-nilai-uu-cipta-kerja-cacat-formil>.

Undang sesuai daftar inventarisasi masalah setiap fraksi.²¹ Kemudian undang-undang ini dibentuk tanpa adanya kajian akademis, bahwa undang-undang dibuat terlebih dahulu kemudian pembuatan kajian akademis setelahnya. Padahal dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa RUU yang berasal dari Presiden, DPR atau DPD harus menyertakan naskah akademik²² yang artinya menyatakan bahwa naskah akademis harus terlebih dahulu dibuat.

Pakar Hukum Tata Negara Bivitri Susanti berpendapat bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja ini seharusnya memakan waktu lama, tidak cukup diselesaikan dalam waktu 9 bulan. Karena banyaknya undang-undang yang diubah maka seharusnya dalam penyusunannya melibatkan banyak kalangan yang berkepentingan. Bukan hanya menghadirkan kelompok buruh saja namun perlu menghadirkan kelompok lain, seperti masyarakat adat serta nelayan dan sebagainya. Teknik pembuatan undang-undang *Omnibus Law* merupakan sesuatu yang baru-baru ini diterapkan di Indonesia, yang menimbulkan kesalahpahaman, terutama di kalangan legislatif itu sendiri.²³ DPR harus mempertimbangkan hal ini sebelum mengesahkan RUU Cipta Kerja yang ditentang oleh publik yang dibuktikan dengan aksi protes di sejumlah tempat, terutama mengingat wabah pandemic Covid-19 yang sedang terjadi.

²¹ Pasal 51 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib.

²² Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²³ Kompas Cyber Media, "Menurut Pakar, Penyusunan RUU Cipta Kerja Tak Cukup dalam 9 Bulan," KOMPAS.com, October 15, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/15/15274481/menurut-pakar-penyusunan-ruu-cipta-kerja-tak-cukup-dalam-9-bulan>. diakses pada 8/6/2023.

Rapat paripurna DPR atas undang-undang cipta kerja sebenarnya hanya mengesahkan kertas kosong, bahwa tim perumus RUU Cipta Kerja belum selesai dengan pekerjaannya namun telah dibahas oleh panitia kerja badan legislasi, hal ini disampaikan oleh Drajad H. Wibowo Ekonom INDEF. Pernyataan bahwa Timmus RUU belum menyelesaikan tugasnya juga disampaikan langsung oleh ketua Badan Legislatif Supratman Andi Agtas dan anggota Timmus RUU Ledia Hanif. Keterbatasan tim menyebabkan masalah selama pembuatan RUU Cipta Kerja, terutama ketika mencoba menemukan penyisiran sinergi isi yang banyak tersebut. Keterbatasan tersebut menyebabkan masih adanya pelolosan atas pengecekan undang-undang yang tergolong tidak sedikit tersebut.²⁴

Dari pengakuan tersebut maka dapat dikatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja ini melanggar Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 159. Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa tim perumus bertugas merumuskan materi rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (1) huruf b dan huruf c sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi rancangan undang-undang yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.²⁵ Pada kenyataannya yang seharusnya dalam

²⁴ “Drajad: DPR Sahkan Kertas Kosong di Paripurna RUU Ciptaker,” Republika Online, October 10, 2020, <https://republika.co.id/share/qhyz0v318>.

²⁵ Pasal 159 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

pembahasan tingkat I minifarksi di badan legislasi telah memegang draf RUU Cipta Kerja, namun yang terjadi hingga 7 Oktober 2020 belum memegang draf RUU tersebut yang telah bersih.

Draf temuan Timmus tidak akan diberikan pada rapat panja, jika Timmus belum menyelesaikan tugasnya artinya tidak ada draf hasil yang dilaporkan. Tanpa adanya draf hasil kerja timmus maka hal yang dilaporkan ke rapat panja yang mengakibatkan tim sinkronisasi belum bekerja. Dalam Pasal 163 dijelaskan bahwa salah satu cara dalam pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan tingkat I adalah pembacaan naskah rancangan undang-undang.²⁶ Pembacaan naskah RUU itu wajib karena merupakan hasil naskah tim penyusun dan tim sinkronisasi. Cara yang dilakukan membuktikan bahwa pembicaraan tingkat I RUU Cipta Kerja belum selesai. Maka dapat dikatakan bukan hanya sekedar kesalahan dalam penulisan, melainkan perihal tata tertib DPR. Akibat kecerobohan tersebut mengakibatkan pelanggaran terhadap tata tertib DPR mengingat rapat paripurna ini pengambilan keputusan tertinggi di Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi pada 5 Oktober 2020 dalam rapat paripurna tersebut hanya mengesahkan naskah RUU Cipta Kerja yang berisi kertas kosong.²⁷

Demikian uraian terkait pembentukan undang-undang yang dinilai bermasalah, dalam hal ini penulis menilai pembentukan Undang-Undang Cipta

²⁶ Pasal 163 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

²⁷ Irfan Fathurohman, "Proses UU Ciptaker Langgar Tatib, DPR Hanya Mengesahkan Kertas Kosong," accessed June 8, 2023, <https://www.idntimes.com/news/indonesia/irfanfathurohman/proses-uu-ciptaker-langgar-tatib-dpr-hanya-mengesahkan-kertas-kosong>.

Kerja. Baik proses pembentukan ataupun isi substansinya dibentuk melalui praktik *fast track legislation* dengan proses waktu yang cepat dan tergesa-gesa. Dengan ini berdampak pada materi pengaturan yang problematik serta jauh dari transparansi serta partisipasi masyarakat semua golongan. Kemudian mengesampingkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terutama asas keterbukaan. Begitupun asas lainnya seperti kejelasan tujuan, kesesuaian jenis, hierarki dan materi muatan dapat dilaksanakan, kedayahgunaan serta kehasilgunaan dan kejelasan rumusan. Masing-masing asas tersebut telah dikesampingkan secara parsial dalam rentetan paket legislasi kilat.

C. Penerapan *Fast track legislation* di Negara Inggris

Dalam suatu negara tertentu untuk memenuhi kebutuhan dan mengatasi suatu permasalahan serta agar terciptanya efisiensi waktu dalam menghasilkan produk hukum dalam waktu yang relatif singkat maka terdapat suatu prosedur atau cara yang akan diatur sesuai dengan negara tersebut. Diperlukan dasar hukum serta pertimbangan yang jelas apabila membentuk undang-undang dengan prosedur kilat. Maka diperlukan gambaran dengan melihat beberapa negara yang sebelumnya telah mempunyai mekanisme dan menjalankan prosedur legislasi kilat. Hal ini sebagai khazanah keilmuan dalam ikhtiar memperbaiki dan menata legislasi. Dalam penelitian kali ini penulis menjabarkan penerapan mekanisme *fast track legislation* di negara Inggris.

Negara Inggris menetapkan suatu mekanisme dan syarat terkait kapan suatu rancangan undang-undang dilakukan dengan metode *fast track*, standar

ini sering kali digunakan oleh *House of Lords Select Committee on the Constitution* yang merupakan komite yang ditunjuk oleh *House of Lords* yang berperan sebagai pemeriksa implikasi konstitusional semua rancangan undang-undang publik yang dikeluarkan oleh *House of Commons* ataupun *House of Lords*. Negara Inggris memiliki prinsip bahwa prosedur rancangan undang-undang yang akan di *fast track* tetap akan melewati tahapan yang sama sebagaimana rancangan undang-undang publik pada umumnya, akan tetapi interval dari masing-masing tahapan serta waktu pembahasan yang dilalui lebih pendek artinya lebih cepat dalam tiap tahapannya. Inggris, sejak tahun 1974 telah menggunakan mekanisme *fast-track legislation*, pada saat itu digunakan karena beberapa sebab yakni:²⁸

1. Respon terhadap serangan teroris dengan contoh *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Bill* ditahun 1998.
2. Respon terhadap krisis ekonomi, contohnya pada saat pembahsan *Banking (Special Provisions) Bill* tahun 1998.
3. Dalam rangka perdamaian antar negara, contohnya pada tahun 2009 pembahasan *Northern Ireland Bill*.
4. Pada saat reformasi ketentuan hukum pidana dalam keadaan mendesak, contohnya tahun 1999 pembahasan *Dangerous Dogs Bill*.
5. Guna mengisi kekosongan hukum, contohnya pada tahun 2001 membahas *Human Reproductive Cloning Bill*.

²⁸ Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," 130.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Yassar Aulia mengutip dari *House of Lords Select Committee on the Constitution* terdapat beberapa prinsip yang menjadi pertimbangan apabila metode *fast track legislation* digunakan dalam suatu rancangan undang-undang:²⁹

1. Harus dipastikan bahwa pemeriksaan oleh badan legislatif terhadap RUU dapat secara efektif dipertahankan di semua tahap dan situasi. Artinya pembahasan rancangan undang-undang dengan jalur cepat harus tetap dilakukan walaupun prinsip ini seperti sulit diterapkan dengan batasan waktu yang singkat ini.
2. Secara teknis harus dipastikan kualitas rancangan undang-undang dapat terjamin meskipun dalam waktu singkat.
3. Harus memberikan kesempatan bagi pihak-pihak terkait atau pihak yang akan terdampak dengan RUU yang di *fast track* sehingga mereka dapat memberikan pengaruh dalam proses legislasi.
4. Harus dijamin bahwa undang-undang yang dirumuskan bersifat proporsional, dapat dijustifikasi pembentukannya, dan merupakan respons yang tepat terhadap permasalahan yang sedang dihadapi serta menjamin bahwa hak-hak dan prinsip-prinsip konstitusional mendasar tidak terancam
5. Harus menjamin dan terjaganya prinsip transparansi dari proses yang ditempuh oleh parlemen meskipun rancangan undang-undang yang dibahas di parlemen diproses dengan cepat.

²⁹ Muhammad Yassar Aulia, "Prinsip-Prinsip Fundamental Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Komparatif Indonesia Dengan Britania Raya" (Bandung, Universitas Padjajaran, 2021), 155.

Marsudi Dedi Putra dalam penelitiannya menyatakan bahwa, diterapkannya *fast track legislation* di Inggris terdapat sisi baik yaitu dapat menyelesaikan persoalan negara dengan cepat, tergolong efektif serta hemat biaya. Meskipun beberapa orang berpendapat bahwa *fast track legislation* ini menyimpan bom waktu karena dinilai tidak transparan, tidak aspiratif serta hak asasi manusia cenderung dilanggar.³⁰ Namun, penggunaan *fast track legislation* di Inggris awalnya menimbulkan kontroversi terkait indikator penggunaan yang tepat dalam menggunakan mekanisme *fast track legislation*. Beberapa kritik tersebut diutarakan bahwa mekanisme *fast track legislation* ini dilakukan dengan riset yang kurang mendalam, padahal seharusnya tidak dilakukan dengan riset yang minim karena mekanisme ini bukanlah mekanisme yang sama seperti *constitutional decree authority*. Kemudian terdapat rasa khawatir adanya penyalahgunaan mekanisme sehingga dapat menimbulkan hilangnya kontrol yang seimbang.³¹ Maka terdapat batasan mekanisme ini diatur sepanjang waktu apabila terdapat kriteria sebagai berikut:³²

1. Berguna untuk memperbaiki apabila terdapat kesalahan dalam undang-undang.
2. Berguna untuk menanggapi apabila terdapat putusan pengadilan yang diperkirakan akan menimbulkan pengaturan baru.

³⁰ Putra, "Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (*Fast track legislation*)," 95.

³¹ Ibnu Sina Chandranegara, *Batasan Dan Operasionalisasi Pengaturan Dalam Pengadopsian Fast-Track Legislation (Some Limitations And Operational Settings Of Fast track legislation Procedure)*, 1 (Bandung: Unpad Press, 2021), 308.

³² Chandranegara, 309.

3. Berguna untuk memastikan bahwa aturan tersebut yang berupa undang-undang berlaku untuk acara ataupun kondisi tertentu.
4. Berguna untuk memastikan bahwasanya Inggris terus patuh dengan komitmen internasionalnya.
5. Untuk melaksanakan perubahan yang terkandung dalam anggaran.
6. Untuk menerapkan langkah-langkah kontra terorisme.
7. Untuk mempertahankan perdamaian dengan Skotlandia, Wales dan Irlandia Utara.
8. Untuk merespon protes publik.

Apabila terlepas dari syarat dan standar yang telah dijelaskan di atas, dalam praktiknya penggunaan metode *fast track* ini di *House of Commons* dapat dilakukan dengan pemerintah memberikan pernyataan alasan yang digunakan terkait dilakukannya *fast track* terhadap rancangan undang-undang, hal ini dilaksanakan di *House of Commons* dan *House of Lords*. Pemerintah disini memiliki kontrol waktu parlementer atau disebut *parliamentary time* di *House of Commons*, yang artinya pemerintah dapat menjadwalkan waktu yang lebih singkat dari waktu normal biasanya terhadap setiap rancangan undang-undang yang dibahas di parlemen.³³

Pemerintah atau pengaju harus menjelaskan alasan secara keseluruhan mengapa *fast track legislation* ini diperlukan, agar mekanisme ini tidak

³³ "Fast-Tracked Legislation / Emergency Legislation," Institute for Government, April 8, 2019, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/fast-tracked-legislation-emergency-legislation>.

digunakan oleh pemerintah untuk mengatasi seluruh permasalahan hukum. Karena *fast track legislation* digunakan untuk permasalahan hukum tertentu. Kemudian nantinya rancangan undang-undang tersebut akan diproses oleh parlemen pembentukan undang-undang dengan waktu yang singkat menggunakan prosedur *fast track legislation*, yang terlebih dulu akan dibahas dengan diperdebatkan kemudian dibentuk tidak lebih dari 30 hari dengan melalui tahapan di *House of Commons* serta melalui tahapan di *House of Lords*.³⁴ Prosedur ini harus dilakukan dengan syarat dan standar yang ketat dan sesuai dengan batasan-batasan tertentu. Terdapat jangka waktu pemberlakuan hukum atau dalam penerapan *fast track* di Inggris, hal ini untuk menjamin hak asasi manusia.³⁵

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

³⁴ Yassar Aulia, "Prinsip-Prinsip Fundamental Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Komparatif Indonesia Dengan Britania Raya," 162.

³⁵ Aryanto, Harijanti, and Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," 195.

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERKAIT URGENSI PENERAPAN *FAST TRACK LEGISLATION* DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Analisis Yuridis Urgensi Penerapan *Fast track legislation* Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Mengingat bahwa *fast track legislation* merupakan mekanisme pembentukan undang-undang diluar prosedur yang normal atau secara cepat, maka salah satu kriteria yang harus terpenuhi adalah terdapat situasi kemendesakan dari rancangan undang-undang yang akan dibentuk dengan mekanisme *fast track legislation*. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa kriteria kemendesakan berbeda dalam Pasal 22 UUD1945 terkait dibentuknya Perppu oleh Presiden, karena merupakan hak subjektif dari Presiden meskipun dalam penilaian membutuhkan DPR terkait Perppu tersebut. Indonesia sendiri secara formal belum mengakomodir prosedur pembentukan undang-undang dengan metode *fast track legislation*. Alasan yang memungkinkan penyusunan mekanisme ini adalah tidak adanya batasan minimum waktu yang harus dilalui dari satu tahapan ke tahapan lainnya dalam pembentukan undang-undang saat ini.

Hanya saja aturan yang ada kebanyakan terkait batas maksimal waktu yang harus dilewati dalam satu tahapan. Contohnya dalam menyebarluaskan Prolegnas setelah penetapan dilakukan, bahwa kegiatan tersebut dilaksanakan

paling lambat 30 hari sejak penetapan Prolegnas.¹ Dalam Pasal 152 ayat (2) Tata Tertib DPR diatur terkait ketentuan batas minimum dari suatu tahapan pembentukan undang-undang bahwa pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Baleg, dan pimpinan panitia khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan RUU kepada Badan Musyawarah paling sedikit dua kali dalam satu masa sidang dan tembusan kepada Baleg.² Mencermati pedoman dalam Pasal 290 Tata Tertib DPR, terungkap proses yang menjadi dimungkinkan terdapat percepatan pembahasan RUU. Bahwa fraksi, aparatur DPR, atau pemerintah dapat mengusulkan perubahan kepada pimpinan DPR mengenai agenda yang telah diputuskan oleh Badan Musyawarah, termasuk perubahan waktu dan penambahan agenda yang akan diagendakan untuk segera dibahas pada pertemuan Badan Musyawarah.³

Kemudian dimungkinkannya melangkahi satu tahapan yang telah ditentukan sehingga pembahasan relatif menjadi cepat berdasarkan pada Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas ketika dalam upaya untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam serta dalam keadaan tertentu lainnya yang dapat dipastikan terdapat urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui oleh

¹ Pasal 42 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Npmor 2 Tahun 2020 Tentang Pembentukan Undang-Undang.

² Pasal 152 ayat (2) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

³ Pasal 290 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Badan Legislasi dan Menteri.⁴ Hal ini menjadikan rancangan undang-undang tersebut apabila telah disetujui usulannya maka akan melangkahi setidaknya tahapan sosialisasi Prolegnas.

Apabila dibandingkan dengan Inggris, yang mana ketentuan-ketentuan yang ada justru mengatur batasan-batasan minimum waktu interval yang harus ditempuh dari setiap tahapan ketika membahas suatu undang-undang. *House of Lords Secondary Legislation Scrutiny Committee* dan *House of Lords Select Committee on the Constitution* memiliki standar ketika melakukan konsultasi dengan publik bahwa Pemerintah harus memprioritaskan kepentingan calon responden dalam hal ini publik dibandingkan dengan kepentingan administratif mereka.⁵ Maka dari itu harus disediakan waktu yang cukup, proporsional dan realistis bagi pelaksanaan konsultasi publik agar dapat memberikan respon untuk penyelenggaraan konsultasi.

Melihat ketentuan di Indonesia tersebut juga menjadi mungkin ketika dalam keadaan medesak tersebut rancangan undang-undang yang dibentuk DPR bersama dengan Presiden dapat dibentuk dengan mekanisme *fast track legislation*. Seperti yang dijelaskan sebelumnya hukum darurat di Indonesia dibentuk melalui hak subjektif Presiden dengan adanya Perppu. Terdapat kemungkinan bahwa DPR dalam keadaan darurat berwenang membentuk undang-undang untuk segera merespon keadaan tertentu tersebut dengan

⁴ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵ Yassar Aulia, "Prinsip-Prinsip Fundamental Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Komparatif Indonesia Dengan Britania Raya," 265.

melihat negara Inggris yang menggunakan mekanisme *fast track legislation* dalam keadaan tertentu pula, namun tentu terdapat ketentuan yang ketat. Hal ini menjadi relevan ketika menelaah pergeseran politik hukum dan kewenangan membentuk undang-undang pasca Perubahan UUD 1945, yang melimpahkan tanggung jawab tersebut kepada DPR.⁶

Apabila melihat fungsi legislasi Indonesia setelah amandemen UUD 1945 bahwa dalam pelaksanaan legislasi Presiden turut serta dalam keseluruhan proses pembentukan undang-undang dari tahap perencanaan hingga pengesahan. Adanya Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 RI, yang menyatakan bahwa setiap RUU harus mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, sebenarnya menunjukkan seberapa besar kelonggaran yang diberikan konstitusi kepada eksekutif untuk ikut dalam pembahasan RUU. Saldi Isra mengatakan, bahwa hasil amandemen Pasal 20 ayat (2) dinilai fungsi DPR dalam membentuk undang-undang terkesan lemah berbeda dengan sebelum dilakukannya amandemen.⁷

Bahkan bisa dikatakan, adanya mekanisme DPR dan Presiden untuk membahas RUU bersama tidak sesuai dengan tujuan yang disepakati MPR untuk merevisi konstitusi guna menyempurnakan sistem pemerintahan presidensial. Proses pembentukan undang-undang di negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer, yang mana eksekutif dimasukkan dalam

⁶ Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), 222.

pembahasan RUU karena ada penggabungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif, maka sebenarnya model undang-undang pembahasan RUU bersama antara DPR dan Presiden menyerupai sistem pemerintahan parlementer.⁸ Menurut Jimmly Asshiddiqie terkait hal tersebut bahwa terdapat penggabungan fungsi legislasi (*joint function*) antara Presiden dan DPR. Pada kenyataannya, bentuk pemerintahan presidensial membutuhkan pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, sehingga DPR memiliki kendali penuh atas pelaksanaan tugas legislatif.⁹ Di sisi lain, kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif dilemahkan oleh Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jelas bahwa setiap langkah yang ditawarkan oleh Presiden dalam hal ini terkait pengajuan RUU akan dengan mudah disetujui oleh DPR untuk dipertimbangkan dan bahkan disahkan ketika Presiden memiliki pengaruh yang signifikan dalam menciptakan dan mengontrol terhadap agenda legislasi serta undang-undang dan mendapat dukungan mayoritas di parlemen. Diantara contohnya, adalah Undang-undang yang mulus dibentuk melalui mekanisme *fast-track legislation* yaitu UU Cipta Kerja yang menjadi RUU inisiatif pemerintah, mayoritas fraksi di DPR menyetujui pembahasan RUU tersebut karena mayoritas partai politik di parlemen saat ini merupakan partai

⁸ Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (June 2021): 154.

⁹ Sofyan Hadi, "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia Dan Amerika Serikat)," *DIH Jurnal Hukum* 9, no. 18 (2013): 78.

pendukung pemerintah.¹⁰ Hal ini menunjukkan potensi masalah dalam pembentukan undang-undang secara cepat. Apabila melihat beberapa pembentukan undang-undang yang berujung pada pengajuan ke Mahkamah Konstitusi menandakan pembentukan undang-undang secara kilat dengan tidak ada mekanisme yang tepat memiliki kualitas yang buruk.

Urgensi pembentukan undang-undang melalui model *fast track legislation*, secara filosofi pembuatan undang-undang harus mempertimbangkan persyaratan untuk mencapai keuntungan sebesar-besarnya, yaitu bahwa kebijakan atau tindakan itu membawa manfaat atau kegunaan tertentu.¹¹ Secara yuridis mekanisme *fast track legislation* ada untuk mempertimbangkan peraturan yang ada saat ini yang akan diubah atau dicabut untuk memberikan kejelasan hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat, serta dibuat untuk menangani masalah hukum atau mengisi kekosongan hukum. Mengingat terdapat beberapa persoalan hukum seperti peraturan yang sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman, undang-undang yang telah ada tidak memadai atau memang sama sekali belum ada aturan undang-undang.

Kemudian yang menjadi urgensi perlunya *fast track legislation* diterapkan dalam sistem pembentukan perundang-undangan di Indonesia, bahwa mekanisme ini dapat menjadi solusi pelengkap pembentukan undang-undang yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang

¹⁰ “Begini Peta Kekuatan DPR 2019-2024, Koalisi Jokowi Dominan,” accessed June 12, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4728867/begini-peta-kekuatan-dpr-2019-2024-koalisi-jokowi-dominan>.

¹¹ Putra, “Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (*Fast track legislation*),” 96.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan alternatif dalam proses pembentukan undang-undang yang bersifat kedaruratan dengan melibatkan peran legislatif yang memang mempunyai kewenangan membuat undang-undang. *Fast track legislation* dilaksanakan di Indonesia karena beberapa alasan, antara lain untuk menjamin kepastian hukum, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam menanggapi keadaan darurat melalui undang-undang, dan untuk memberikan pedoman alternatif kepada pembuat undang-undang untuk mengurangi penggunaan Perppu dalam hal subjektivitas Presiden.

Menurut Bagir Manan, Perppu yang dikeluarkan presiden dikeluarkan dalam keadaan mendesak yang memaksa, tidak membahas masalah yang tercakup dalam UUD 1945, tidak membahas keberadaan dan tugas lembaga negara, serta tidak membenarkan Perppu yang dapat menangguk dan menghapus kewenangan lembaga negara. Sebaliknya, Perppu hanya dapat mengatur ketentuan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.¹² Selaras dengan pendapat tersebut, bahwa konsep Perppu tidak dapat membatasi *derogable rights*. Pasal 28J UUD 1945 yang menyatakan jika pembatasan harus ditetapkan melalui undang-undang dan tidak menyebutkan Perppu sebagai instrumen yang membatasi *derogable rights*.¹³ Karena Perppu dibuat tanpa mengikuti prosedur legislatif, maka memiliki kekurangan sebagai alat membatasi *derogable rights*. Meskipun karakteristik yang membedakan

¹² Bagir Manan and Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), 151.

¹³ Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

fast track legislation dan Perppu serupa, seperti yang telah disebutkan keduanya merupakan entitas yang berbeda. Akibatnya, inisiatif diambil untuk mengurangi penggunaan Perppu, terutama mengingat beberapa dalam prakteknya telah menimbulkan kontroversi karena dianggap tidak tepat dan melanggar hukum.

Dalam praktek pembentukan Perppu sepanjang sejarah pemerintahan Presiden Republik Indonesia dari masa ke masa, kewenangan Presiden dipergunakan terlalu luas dalam menafsirkan hal ihwal kepentingan yang memaksa karena murni hanya bersandar pada subyektivitas Presiden semata. Meskipun kewenangan Presiden dalam pembentukan Perpu dapat dikatakan merupakan hak subyektif presiden namun semestinya harus tetap bersandar pada keadaan obyektif kepentingan yang memaksa. Pemenuhan keadaan kepentingan yang memaksa ini yang seringkali dikesampingkan, bahkan cenderung tidak menjadi prasyarat dalam pembentukan Perppu. Dalam pembentukan Perppu tahapan perencanaan tidak dilakukan karena sifatnya yang tidak terduga dan tidak terencana, berbeda dengan pembuatan undang-undang yang mengharuskan melewati tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dalam pembentukan Perppu juga tidak terdapat partisipasi masyarakat artinya non demokratis, dan kewenangan DPR terhadap Perppu hanya sekedar dapat menerima atau menolak maka dapat berdampak pada rentannya Presiden memanfaatkan Perppu sebagai alat kepentingan politik sehingga membawa negara pada kekuasaan tirani yang mengarah pada penindasan.

Maka dapat dikatakan pula adanya mekanisme dan kriteria pembentukan undang-undang secara cepat dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi suatu urgensi bahwa pembentukan undang-undang secara cepat maupun *fast track legislation* merupakan hal penting. Karena penggunaan Perppu untuk merespon keadaan tertentu di rasa kurang sehingga diperlukan mekanisme tersendiri dalam bentuk undang-undang dengan metode *fast track*. Sehingga tidak terjadi penyalahgunaan mekanisme pembentukan undang-undang secara cepat yang pada akhirnya berakhir buruk terhadap kualitas legislasi. Penulis memahami bahwa mekanisme legislasi jalur cepat berpotensi untuk dilaksanakan namun belum sesuai dengan kekuasaan legislatif yang ada di Indonesia. Dengan demikian akan memungkinkan untuk diatur lebih lanjut dalam ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Fakta bahwa telah terjadi beberapa problematika sebagai akibat dari implementasi praktik legislasi jalur cepat telah ditunjukkan secara singkat sejak awal. Selain itu, anggota parlemen Indonesia saat ini memiliki kualitas di bawah standar dan tidak menyelesaikan tugas. Oleh karena itu, penting untuk memulai dengan meningkatkan dan memperluas kemampuan dan kualitas anggota parlemen.

Terlepas dari adanya gagasan atau ide diterapkannya *fast track legislation* di Indonesia tentu terdapat tantangan dalam penerapan mekanisme ini yakni terkait batasan penggunaan *fast track legislation* dengan adanya kriteria atau alasan apa yang menyebabkan suatu rancangan undang-undang dapat dibentuk dengan mekanisme ini. Kemudian apakah diperlukan Naskah

Akademik dalam rancangan undang-undang dengan *fast track legislation*. Karena Naskah Akademik diperlukan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berbeda dengan Perppu yang tidak menggunakan. Namun terdapat kemungkinan adanya kajian akademik dengan waktu singkat mengenai urgensi perlunya mekanisme ini. Kemudian tantangan selanjutnya terkait apakah presiden masih berhak mengajukan RUU dengan mekanisme ini ataukah hanya memberikan RUU dengan inisiatif DPR. Karena apabila berpacu pada Pasal 20 UUD 1945 maka Presiden kemungkinan mempunyai kewenangan yang besar karena Presiden juga memiliki kewenangan legislasi cepat melalui Perppu.

Dengan demikian apabila mekanisme *fast track legislation* ini diterapkan dalam pembentukan perundang-undangan maka terdapat beberapa solusi agar terdapat adanya efektivitas. Ibnu Sina Candranegara berpendapat bahwa¹⁴ pertama mekanisme ini perlu diatur dalam UUD dengan konsekuensi hilangnya kekuasaan Presiden dalam membuat Perppu. Kedua, harus ada ketentuan batasan waktu dalam pembahasan rancangan undang-undang bukan mengurangi tahapan yang seharusnya dilakukan. Ketiga, mekanisme ini harus mengatur dan memiliki batasan terhadap materi muatan undang-undang apa saja yang dapat menggunakan metode *fast track legislation*, terkait prosedur, waktu yang ditempuh, serta tidak menghalangi akses publik. Keempat menjadi hal yang penting dengan pemuatan klusul jangka waktu pemberlakuan

¹⁴ Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," 136.

al-māṣālih wa dar'u mafāsid yang artinya mengambil maslahat atau kebaikan manfaat dan mengesampingkan kemudharatan atau keburukan.¹⁵ Agar peraturan yang dibuat tidak memberikan beban yang berat bagi masyarakat serta agar sesuai dengan aspirasi masyarakat maka ijtihad yang dilakukan harus melihat situasi dan keadaan sosial masyarakat.

Sama halnya dengan *siyāsah dustūrīyah*, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan peran Presiden, DPR serta DPD. Peran *ahl al-ḥalli wāl 'aqdi* sama dengan peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk peraturan hukum. Sebelum perubahan UUD 1945, Presiden atau DPR harus menyetujui undang-undang yang diusulkan sebelum dapat diajukan jika tidak, rancangan undang-undang tidak dapat diajukan lagi. Apabila mendapatkan persetujuan maka Presiden akan mengesahkan dan menetapkan RUU tersebut menjadi undang-undang. Amendemen UUD 1945 mengakibatkan perubahan kewenangan pembuatan undang-undang yang memberi DPR kendali atas legislasi. Tujuan lain adalah agar pembentukan undang-undang lebih terencana, bertahap, terarah, dan terintegrasi. Rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tetapi belum ditandatangani oleh presiden dalam waktu 30 hari adalah sah menjadi undang-undang dan harus diundangkan.

Ketika membentuk *qānūn* dalam *siyāsah dustūrīyah* tidak terdapat penjelasan secara terperinci terkait prosedur pembentukan *qānūn*, dalam

¹⁵ Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 189.

1. Tidak memberatkan (*'adamul ḥaraj*) dan menyedikitkan beban (*taqlil at-takalif*).
2. Menegakan kemashlahatan umat.
3. Berangsur-angsur dalam menetapkan hukum.
4. Mewujudkan keadilan yang merata.

Kegiatan Presiden dan DPR khususnya patut dipertimbangkan dalam unsur *siyāsah tashriyyah*. Hal ini karena keduanya adalah aktor negara yang memiliki kewenangan dalam membuat undang-undang yang peraturannya memiliki pengaruh yang signifikan terhadap masyarakat secara keseluruhan. Hal ini harus menggambarkan penciptaan undang-undang sebagai cerminan kehendak rakyat secara keseluruhan. Meskipun dalam *fiqh siyāsah* pembentukan *qānūn* tidak dapat melibatkan rakyat secara keseluruhan, hanya kelompok masyarakat tertentu yang dapat ikut dalam proses musyawarah. Karena setiap individu rakyat belum tentu mempunyai pandangan yang tajam dan tidak semua dapat berfikir kritis mengenai masalah kenegaraan dan pembentukan *qānūn*. Terlebih apabila semua rakyat dikumpulkan dalam satu musyawarah dipastikan tidak terlaksana.

Penciptaan hukum harus dilakukan dengan baik, bahkan harus menaati asas-asas pembentukan secara prosedural formil maupun materil. Hukum yang baik sering ditandai dengan sedikit perlawanan dari masyarakat umum. Oleh karena itu, proses legislasi hanya dapat menghasilkan legislasi yang berkualitas jika memperhatikan kebutuhan masyarakat. Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa pembentukan undang-undang di Indonesia yang mendapati

berbagai protes dari masyarakat dengan adanya fenomena praktik *fast-track legislation* yang terjadi di akhir tahun 2019.¹⁸ Seperti pembentukan UU Cipta Kerja yang telah dibahas sebelumnya, merupakan produk hukum dari *fast-track legislation* yang masing-masing mengandung problematika, baik dalam proses pembentukannya maupun substansinya.

Jika dicermati lebih dalam perjalanan legislasi UU Cipta Kerja, akan terlihat bahwa pembentukan UU Cipta Kerja tidak menganut asas *siyāsah tashri'iyah*. Hal ini dapat dijelaskan dengan prinsip *siyāsah tashri'iyah* yakni: *pertama*, hal tersebut dinilai memberatkan dan mengandung banyak beban, dibuktikan dengan adanya banyaknya gugatan baik secara formil ataupun materil dalam Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Cipta Kerja hal ini menunjukkan adanya keberatan serta publik merasa terbebani atas undang-undang tersebut; *kedua*, tidak sesuai dengan menjunjung tinggi kemaslahatan umat, dibuktikan dengan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang secara formil tidak transparan dan nonpartisipatif menjadi bukti bahwa tidak adanya prinsip kemaslahatan umat dan lebih banyak madharat. Maka hal ini tidak sesuai dengan prinsip *jalb al-māṣālih wa dar'u mafāsid*.

Kemudian yang *ketiga*, tidak berangsur-angsur dalam ketetapan hukumnya, hal ini dibuktikan dengan rancangan undang-undang dari legislasi Cipta Kerja secara tiba-tiba tersebar dengan format yang nyaris rampung dan substansi pengaturan yang bermasalah. Begitupun RUU-nya sangat sulit

¹⁸ SUSANA RITA KUMALASANTI, "Menggugat Praktik Legislasi Kilat," *kompas.id*, July 4, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/02/menggugat-praktik-praktik-legislasi-kilat>.

didapati dan serba tidak pasti bersamaan dengan draf yang berganti-ganti. Sehingga undang-undang ini telah jauh dari prinsip saling berangsuran dalam ketetapan hukumnya; *keempat* jauh dari unsur keadilan, hal ini dibuktikan dengan ketentuan yang terkandung dalam undang-undang cipta kerja merugikan golongan bahwa seperti rakyat biasa, buruh dan sebagainya justru dinilai menguntungkan kelompok pengusaha. Maka hal ini dinilai tidak sesuai prinsip keadilan dalam *siyāsah tashri'iyah*.

Sebagaimana dalam Islam tidak ada satu pun hukum yang tidak memiliki tujuan, karena dengan tidak adanya tujuan yang mendatangkan kemaslahatan ummat sama dengan memberi beban masyarakat sehingga tidak dapat dijalankan. Maka menurut *fiqh siyāsah* penerapan *fast track legislation* cenderung mendatangkan kemaslahatan daripada kemafsadatan. Hal ini dengan melihat kualifikasi *fast track legislation* yang digunakan dengan tujuan merespon keadaan tertentu di masyarakat, baik merespon keadaan darurat ataupun untuk merespon permasalahan hukum yang membutuhkan penanganan segera. Sejalan dengan *fiqh siyāsah* bahwa apabila terdapat permasalahan hukum yang tidak diatur dalam nash, maka untuk segera merespon keadaan tersebut *ahl al-ḥalli wāl 'aqdi* berkewajiban menempuh ijtihad dengan jalur analogi atau *qiyas* untuk menetapkan suatu *qānūn*. Seorang Khalifah juga mempunyai hak untuk bermusyawarah dengan *ahl al-ḥalli wāl 'aqdi* untuk merespon keadaan sosial tertentu yang sebelumnya tidak terdapat aturan hukum. *Qiyas* dilakukan dengan mencari penyebab hukum dari permasalahan

dengan menggunakan prinsip *jalb al-māṣālih wa dar'u mafāsid* yakni dengan mengutamakan kemanfaatan mengesampingkan kemudharatan.

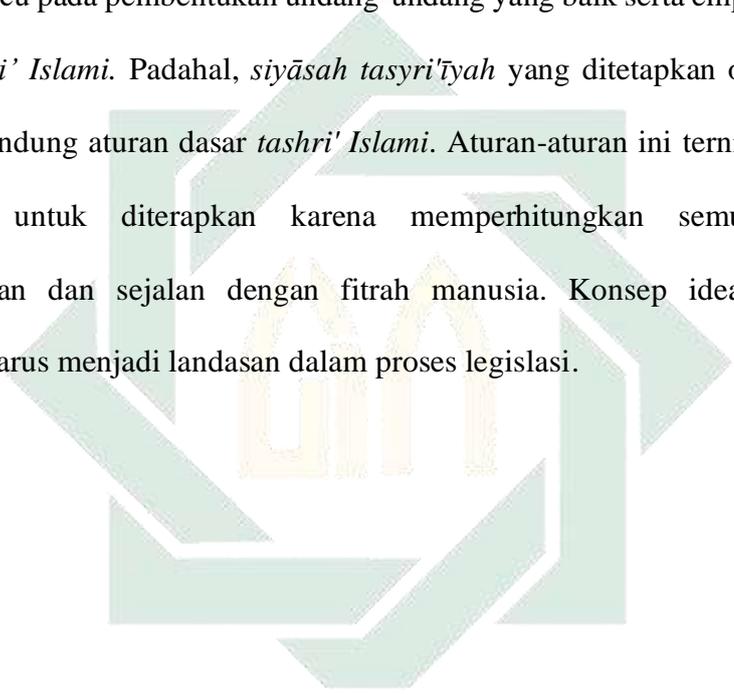
Islam sendiri mengajarkan pentingnya musyawarah, agar keputusan yang ditetapkan dapat mendatangkan kemaslahatan ummat. Pengambilan keputusan dalam menetapkan suatu hukum harus dilakukan dengan musyawarah agar kedepannya dapat mengakomodir semua kepentingan ummat. Mengingat praktek legislasi yang semakin jauh dari rasa keadilan dan justru merugikan banyak masyarakat sebagai pihak yang terdampak. Penerapan *fast track legislation* dalam pandangan *fiqh siyāsah* dapat menekan sisi kemudharatan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Dengan melihat sifat responsif yang menjadi ciri *fast track legislation* untuk merespon persoalan hukum dengan waktu yang relatif cepat dibandingkan mekanisme pembentukan hukum biasa. Selain itu, persoalan produk legislasi yang dibuat tanpa standar yang layak dapat diselesaikan dengan *fast track legislation* yang memiliki sifat responsif dalam proses legislasi. Serta beberapa persyaratan penerapan *fast track legislation* yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya telah sesuai dengan orientasi Islam yakni prinsip keadilan dan persamaan yang rata.

Apabila *fast track legislation* tidak diterapkan dengan mekanisme yang jelas, dikhawatirkan akan memunculkan kemudharatan seperti terdapat kesewenang-wenangan penguasa untuk menyelesaikan semua permasalahan hukum dengan menempuh jalan *fast track legislation* untuk kepentingan golongan tertentu. Serta akan menyebabkan kemudharatan seperti kekosongan

hukum, karena tidak ada aturan yang diberlakukan untuk merespon permasalahan hukum tersebut. Padahal seharusnya permasalahan hukum yang tidak tergolong mendesak atau tidak seharusnya diselesaikan dengan cepat berhak menjalani proses pembentukan hukum secara normal. Maka penerapan *fast track legislation* harus terdapat batasan agar tidak ada kesewenangan pembuat undang-undang, seperti perlunya kriteria permasalahan hukum yang dapat menggunakan jalur *fast track* dalam pembuatan hukumnya. Selain itu, diperlukan batasan waktu atau pemangkasan waktu dalam membuat aturan hukum dengan jalur *fast track legislation* untuk merespon segera permasalahan hukum. Sebagaimana dalam *fiqh siyāsah* apabila terdapat permasalahan hukum yang mendesak dan tidak terdapat dalam *nash*, maka diwajibkan menetapkan hukum melalui ijtihad dengan metode *qiyas*.

Batasan selanjutnya, harus terdapat ketentuan berapa lama aturan hukum yang telah dibentuk menggunakan metode *fast track legislation* ini diberlakukan. Sebagaimana dalam *fiqh siyāsah* bahwa peraturan hukum yang diberlakukan oleh *al-sulṭah al-tashri'iyah* tidak dapat berlaku selamanya. Apabila sudah tidak sejalan dengan perkembangan masyarakat *al-sulṭah al-tashri'iyah* berwenang mencabut atau mengganti dengan peraturan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Karena untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat peraturan harus sesuai dengan keadaan yang berkembang di masyarakat dengan tidak memberatkan secara berlebihan, meminimalisir beban, dan menciptakan keadilan yang sama rata.

Praktik legislasi cepat di Indonesia yang dilakukan tanpa adanya peraturan yang belum ada tersebut menunjukkan bahwa proses legislasi yang berjalan tidak sesuai dengan prinsip *siyāsah tashri'iyah*. Apabila diadopsi maka harus berpacu pada pembentukan undang-undang yang baik serta empat prinsip dasar *tashri' Islami*. Padahal, *siyāsah tasyri'iyah* yang ditetapkan oleh Allah Swt mengandung aturan dasar *tashri' Islami*. Aturan-aturan ini ternilai sangat sederhana untuk diterapkan karena memperhitungkan semua unsur kemaslahatan dan sejalan dengan fitrah manusia. Konsep ideal dengan demikian harus menjadi landasan dalam proses legislasi.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang pada penelitian yang telah dijabarkan oleh peneliti di bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bentuk penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia problematis karena belum ada aturan hukum terkait mekanisme *fast track legislation*. Problematika itu tampak dari praktik legislasi Undang-Undang Cipta Kerja. Bentuk penerapan *fast track legislation* terbukti dengan legislasi UU Cipta Kerja yang dilakukan secara cepat dari segi waktu. Artinya secara formil *fast track legislation* belum diadopsi sebagai metode pembentukan undang-undang di Indonesia, namun secara substansi metode *fast track legislation* telah dipraktikkan dalam pembentukan legislasi, salah satunya seperti Undang-Undang Cipta Kerja.
2. Urgensi penerapan *fast track legislation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia berguna untuk merespon keadaan mendesak serta mengisi kekosongan hukum. Serta agar tidak ada lagi penyalahgunaan mekanisme legislasi secara cepat yang tidak sesuai dengan aturan serta asas pembentukan undang-undang yang baik. Dalam *fiqh siyāsah* urgensi penerapan *fast track legislation* cenderung mendatangkan kemaslahatan daripada kemafsadatan. Dibuktikan dengan sifat *fast track legislation* yang responsif terhadap permasalahan masyarakat serta syarat

mekanisme *fast track* sesuai dengan prinsip keadilan dalam Islam. Penerapannya dilakukan dengan batasan yaitu kategorisasi permasalahan hukum yang dapat menggunakan *fast track*, terdapat pemangkasan waktu pembuatan serta terdapat batasan waktu pemberlakuan. Dalam *siyāsah dustūrīyah* penerapan *fast track legislation* harus sesuai dengan prinsip *jalb al-māṣālih wa dar'u mafāsid* serta menganut asas *siyāsah tasyri'iyah* dengan tidak memberatkan, menjunjung tinggi kemaslahatan, berangsur-angsur dalam menetapkan hukum serta dengan mewujudkan keadilan merata.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan penulis yakni sebagai berikut:

1. Penulis memberikan saran agar dilakukan perbaikan terhadap sistem legislasi di Indonesia, hingga perbaikan peran dan kewenangan para pembentuk undang-undang. Penerapan *fast track legislation* dibutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang sebagai sebuah metode pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Diperlukan penelitian lebih lanjut dalam mengkaji mekanisme *fast track legislation* agar dapat diadopsi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adam, Panji. *Hukum Islam: Sejarah, Perkembangan Dan Implementasinya Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, Ali. *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah*. Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. 4th ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Ansori, Lutfil. *Legal Drafting*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. II. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 7th ed. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Chandranegara, Ibnu Sina. *Batasan Dan Operasionalisasi Pengaturan Dalam Pengadopsian Fast-Track Legislation (Some Limitations And Operational Settings Of Fast Track Legislation Procedure)*. 1. Bandung: Unpad Press, 2021.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Fatmawati. *Fiqh Siyasah*. Pusaka Almmaida, 2015. <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/17828/>.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. 2nd ed. Jakarta: Kencana, 2016.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010.
- Jumadi. *Dasar Dan Teknik Pembentukan Perundang Undangan*. PT. Raja Grafindo Persada, 2017.
- Kementerian Agama. *Al-Qur'an Dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan Tahun 2011*. Jakarta: Mushaf Al-Qur'an Lajnah Pentashihan, 2023. <https://quran.kemenang.go.id/>.
- Khalid. *Ilmu Perundang Undangan*. Medan: CV. Manhaji dengan Fakultas Syariah IAIN Sumatera Utara, 2014.

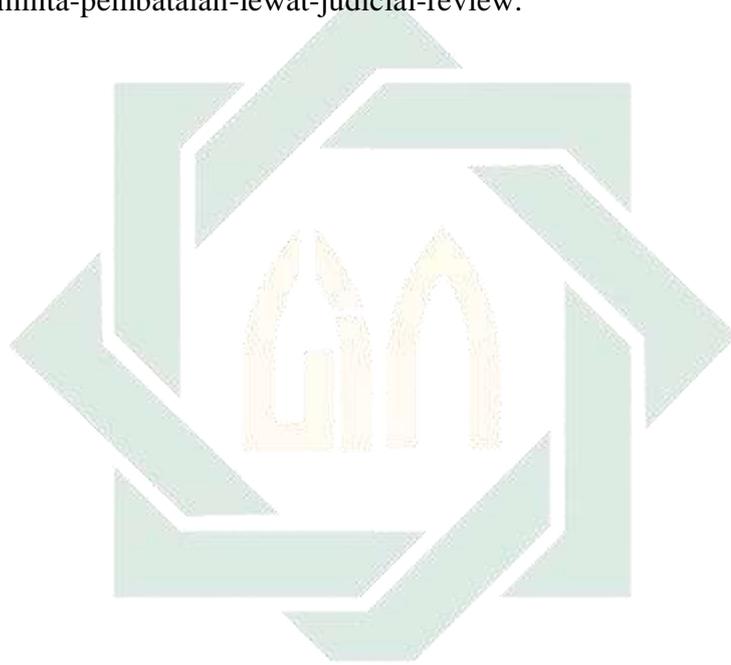
- Khalil, Rasyid Hasan. *Tarikh Tasyri: Sejarah Legislasi Hukum Islam*. III. Jakarta: Grafika Offset, 2015.
- Manan, Bagir, and Magnar Kunanta. *Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico, 1987.
- Manan, Bagir, and Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1997.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Cetakan ke-1. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.
- Mubarok, Jaih. *Sejarah Dan Perkembangan Hukum Islam*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2003.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. 1st ed. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Pratama, Syaugi. *Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2023.
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fikih Siyasah*. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2019.
- Redi, Ahmad, and Ibnu Sina Chandranegara. *Omnibus Law Diskursus Pengadopsiannya Ke Dalam Sistem Perundang-Undangan Negara*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020.
- Rohidin. *Pengantar Hukum Islam*. Yogyakarta: Lintang Rasi Aksara Books, 2016.
- Saebani, Beni Ahmad. *Fiqh Siyasah*. 2nd ed. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2015.
- Setiadi, Wicipto. *Fast Track Legislation Sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum*. Bandung: Universitas Padjajaran, 2020.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, and Zulkarnain. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 1992.
- Syarial, Dedi, Mabrur Syah, and David Aprizon Putra. *Fiqh Siyasah*. Bengkulu: LP2 IAIN Curup, 2019.
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum. *Pedoman Penyusunan Karya Ilmiah Tugas Kuliah, Proposal Dan Tugas Akhir Fakultas Syariah & Hukum*. Surabaya: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, 2022.

- Dalimmunthe, Dermina. "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Yurisprudencia* 3, no. 1 (June 2017).
- Fahmi, Mutiara. "Prinsip Dasar Hukum Politik Islam Dalam Perspektif Al-Qur'an." *Jurnal Petita* 2, no. 1 (April 2017)
- Gusmansyah, Wery. "Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah." *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, no. 2 (2017).
- Hadi, Sofyan. "Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensil (Studi Perbandingan Indonesia Dan Amerika Serikat)." *DIH Jurnal Hukum* 9, no. 18 (2013).
- Harahap, Sholehuddin. "Siyasah Syari'iyah dalam Perspektif Islam." *Jurnal Hukumah* 5, no. 2 (July 2022). <https://doi.org/1055403>.
- Jeffri Arlinandes Chandra, M, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, and Ade Kosasih. "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 1 (March 2022): 1–11.
- Mamesah, Anggrenia, Donald A. Rumokoy, and Toar Neman Palilingan. "Konsepsi Pembentukan Undang-Undang Melalui Legislasi Jalur Cepat Di Indonesia (Studi Perbandingan Dengan Beberapa Negara)." *Lex Privatum* XI, no. 2 (February 2023).
- Manan, Bagir, and Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Ajaran Konstitusi Dan Prinsip Negara Hukum." *Padjadjaran Journal of Law* 4, no. 2 (2017).
- Putra, Marsudi Dedi. "Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (Fast Track Legislation)." *Maksigama* 15, no. 2 (November 2021): 89–103.
- Putri Herawati, Belinda, and Yohanes Suwanto. "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Bagi Indonesia." *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasioanl* 1, no. 2 (2022): 355–62.
- Rahendro, Jati. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif." *Jurnal Rechts Vinding* 1, no. 3 (Desember 2015).
- Samsu, La. "Al-Sultah Al-Tasyri'iyah, Al-Sultah Al-Tanfiziyyah, Al-Sultah Al-Qada'iyah." *Tahkim* XIII, no. 1 (June 2017).
- Suharti. "Al-Siyasah Al-Syar'iyah 'Inda Ibn Taimiyah (Politik Islam Ibnu Taimiyah." *Al-Ittihad* 2, no. 2 (July 2015): 24–43.

- Institute for Government. "Fast-Tracked Legislation / Emergency Legislation," April 8, 2019. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/fast-tracked-legislation-emergency-legislation>.
- KUMALASANTI, SUSANA RITA. "Menggugat Praktik Legislasi Kilat." [kompas.id](https://www.kompas.id), July 4, 2022. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/07/02/menggugat-praktik-praktik-legislasi-kilat>.
- Manan, Bagir. "Komentar Terhadap Gagasan Pengaturan Fast Track Legislation Di Indonesia." Presented at the Nasihat alam Diskusi Terbuka Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2020.
- Maesaroh. "Asal Kebut UU ala Jokowi & DPR, Baru Mulai Langsung Revisi! - Semua Halaman." CNBC Indonesia. Accessed January 16, 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221213125534-4-396450/asal-kebut-uu-ala-jokowi-dpr-baru-mulai-langsung-revisi>.
- Media, Kompas Cyber. "Menurut Pakar, Penyusunan RUU Cipta Kerja Tak Cukup dalam 9 Bulan." KOMPAS.com, October 15, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/15/15274481/menurut-pakar-penyusunan-ruu-cipta-kerja-tak-cukup-dalam-9-bulan>.
- . "Pembahasan RUU Cipta Kerja Dinilai Cacat Prosedur karena Tertutup dari Publik." KOMPAS.com, October 16, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/16/17114701/pembahasan-ruu-cipta-kerja-dinilai-cacat-prosedur-karena-tertutup-dari>.
- . "YLBHI Nilai UU Cipta Kerja Cacat Formil." KOMPAS.com, October 10, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/10/12443881/ylbhi-nilai-uu-cipta-kerja-cacat-formil>.
- Prabowo, Haris. "UU Minerba Dibahas Kilat, DPR Manjakan Oligarki Tambang & Istana." tirto.id. Accessed January 16, 2023. <https://tirto.id/uu-minerba-dibahas-kilat-dpr-manjakan-oligarki-tambang-istana-fr3i>.
- Republika Online. "Dradjad: DPR Sahkan Kertas Kosong di Paripurna RUU Ciptaker," October 10, 2020. <https://republika.co.id/share/qhyz0v318>.
- RI, Ombudsman. "Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan." Accessed June 8, 2023. <https://ombudsman.go.id/443/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan>.
- RI, Setjen DPR. "Undang-Undang dan RUU - Dewan Perwakilan Rakyat." Accessed June 7, 2023. <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/442>.

S, Lidya Julita. "Kocak! Draf Omnibus Law: 1.028, 905, 1.035 & 812 Halaman." CNBC Indonesia. Accessed June 7, 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201013084414-4-193836/kocak-draf-omnibus-law-1028-905-1035-812-halaman>.

WALHI. "UU IKN Ingkari Konstitusi: Rakyat Minta Pembatalan Lewat Judicial Review," April 1, 2022. <https://www.walhi.or.id/uu-ikn-ingkari-konstitusi-rakyat-minta-pembatalan-lewat-judicial-review>.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A